

# LA PANDEMIA Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA

Ingresos, seguridad alimentaria y políticas públicas

Agustín Salvia y Carlos Virgilio Zurita  
Compiladores



Autoridades de la Provincia  
de Santiago del Estero

DR. GERARDO ZAMORA  
*Gobernador*

DR. CARLOS SILVA NEDER  
*Vicegobernador*

SR. ELÍAS MIGUEL SUÁREZ  
*Jefe de Gabinete de Ministros*

LIC. JUAN A. LEGUIZAMÓN  
*Subsecretario de Cultura*

El conjunto de la humanidad está siendo puesta a prueba.

De tal forma, en diversos ámbitos académicos, científicos y políticos, se caracteriza a los actuales tiempos que estamos viviendo como el de una auténtica crisis civilizatoria.

La propagación a escala mundial de la pandemia COVID-19 ha configurado nuevos escenarios sociales y productivos y la instauración de nuevas problemáticas.

Ante esto, la respuesta inicial de casi todos los países fue la de adoptar medidas de confinamiento social obligatorio con el propósito de limitar la circulación del virus, restringir los contagios y evitar el quiebre de los sistemas sanitarios públicos y privados. Pero, simultáneamente, el confinamiento contrajo la actividad económica generando una recesión mundial que no se padecía desde la crisis de 1929.

En este marco, tanto la Nación como nuestra provincia deben afrontar inéditos desafíos. En nuestro caso, pese a la caída de la actividad económica general, a los necesarios esfuerzos financieros que hemos hecho para mitigar las consecuencias de esta pandemia y a la inmensa y cotidiana tarea que el sistema público de salud debe llevar adelante en tiempos normales, el COVID-19 ha generado otras demandas que han exigido una rápida reorganización para atender, por un lado, lo prevalente, lo que siempre demanda la población; una tarea que implica además promover la salud, atender la enfermedad y prevenirla; y, por otro lado, duplicar esfuerzos y generar estrategias incorporando rápidamente nuevas capacidades para responder a las exigencias que surgen de lo provocado por el coronavirus.

Al igual que en el ámbito nacional, la decisión fue priorizar la vida y nos preparamos para ello, creciendo en todas nuestras capacidades, camas, respiradores, equipamiento en laboratorios, mayor capacitación, incorporación de recursos humanos con formaciones estratégicas, bonos y recategorizaciones, elaboración de protocolos de actuación estableciendo pruebas de diagnóstico, participación en investigaciones, entre otros. La inversión permanente en materia de salud incluye la compra de ambulancias de distinto nivel de complejidad, pasando por los insumos de todo tipo, equipamiento, además de los aparatos y elementos necesarios en la lucha específica contra el coronavirus, todo esto con recursos provinciales, a lo que se suma el importante aporte de elementos enviados por la Nación que, permanentemente, ha asistido a nuestra provincia. Se modernizaron las salas UTI y UCI y numerosos vacunatorios fueron puestos en marcha a lo largo y ancho del territorio en una campaña sin precedentes.

Se inauguró el Laboratorio de Anatomía Patológica para estudios de VPH en el Hospital Regional y el nuevo edificio del Centro de Análisis Moleculares y Metabólicos; la construcción de un nuevo Hospital exclusivo para COVID-19, como lo es el Mama Antula, y una Unidad Provincial de Oxígeno, agregando dos plantas con producción de oxígeno medicinal ubicadas en la zona norte del interior provincial. Además, la construcción con recursos provinciales del nuevo y moderno edificio del Ministerio de Salud y de los nuevos hospitales zonales de Fernández, Campo Gallo y Pinto. Finalmente, decidimos avanzar en la creación del quinto Hospital de Clínicas Universitario que tendrá la Argentina y que ya inició su construcción con fondos propios.

En 2020 celebramos los 200 años de la Autonomía provincial, y establecimos nuestras metas del Bicentenario, conscientes de los desafíos que hemos decidido afrontar. En este sentido, también avanzamos con un estudio sistemático de nuestra provincia gracias al Observatorio de la Deuda Social Argentina y el equipo científico dirigido por el Dr. Agustín Salvia. Como corolario, se ha constituido el Gabinete de Políticas Sociales, en un

trabajo coordinado con los ministerios, con el objetivo de plan-  
tear la ejecución de políticas públicas que permitan mejorar las  
condiciones sociales en toda la provincia y genere la inclusión de  
las y los santiagueños.

Bajo el lema “no somos más que nadie, pero menos que nin-  
guno”, el presente y el futuro de la provincia y de la región  
demandan todos nuestros esfuerzos para consolidar lo logrado  
y continuar en el camino del desarrollo integral, reconociendo  
con diagnósticos claros y fundamentados lo que nos debemos y  
también nuestras fortalezas.

Los aportes recibidos de este libro, de alcance nacional, re-  
sultan sumamente valorables para la adopción de políticas públi-  
cas sobre diversas cuestiones y, particularmente, a las vinculadas  
sobre el mundo del trabajo y la esfera laboral. Los autores de los  
ensayos que se recogen aquí son destacados investigadores de las  
ciencias sociales a cuya lectura invito.

Dr. Gerardo Zamora  
GOBERNADOR  
PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

La cultura tiene muchas dimensiones que atender y creemos que una de ellas es la de gestionar espacios y materiales para la reflexión, si es con base en conocimientos sistemáticos y fundamentados, mejor aún. Así, el debate se enriquece y se potencia. Desde el inicio, la tarea que se propuso la Editorial de la Subsecretaría de Cultura es la de formar un catálogo de libros que juzgamos pueden aportar al saber de nuestro Santiago y a poder pensarnos en perspectiva, y, además, muchos de ellos ya contaban con la sanción positiva que a lo largo de décadas habían obtenido de estudiantes, profesores, investigadores y lectores.

Ediciones primeras, a veces inhallables o de difícil acceso, documentación dispersa y producciones nuevas, que hacen un reconocimiento público del aporte a la cultura de nuestra sociedad, han visto la luz para antiguos y nuevos lectores. Porque hay que reconstituir vínculos que se habían perdido o interrumpido y porque las lecturas siempre se renuevan y todos y todas merecen el acceso a textos que son parte de nuestra historia cultural. Entre las más recientes, la colección dedicada a la Autonomía provincial con un conjunto sustantivo de libros insoslayables y de nuevos autores, ahora a disposición para ofrecer una visión de conjunto de la producción intelectual sobre esta dimensión que nos ocupa nuevamente hoy –la Autonomía– a más de 200 años.

En este caso, desde Santiago del Estero, sumamos perspectivas sobre el presente de nuestro país con la feliz cooperación de uno de nuestros investigadores sociales más destacados y su par desde Buenos Aires, ambos de reconocida trayectoria en el campo de las ciencias sociales, quienes han sabido propiciar un punto de encuentro de investigaciones de alto rango académico sobre

el mundo del trabajo, justo en medio de la situación de pandemia que le puso fecha a una crisis global inédita y marcó un nuevo desafío al conocimiento de lo social.

En un mundo globalizado y de alta volatilidad discursiva, aunque a veces monopolizada por falsos profetas, reivindicamos el saber de nuestra historia y también de la investigación del presente dándole el valor al libro como tal, donde se deja sentado un conocimiento mediante la escritura argumentada, que conlleva la necesaria serenidad de la lectura, para deslindar aspectos de la realidad.

Lic. Juan Anselmo Leguizamón  
SUBSECRETARIO DE CULTURA

# LA PANDEMIA Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA

Ingresos, seguridad alimentaria y políticas públicas

# LA PANDEMIA Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA

Ingresos, seguridad alimentaria y políticas públicas

AGUSTÍN SALVIA Y CARLOS VIRGILIO ZURITA  
Compiladores



Subsecretaría de Cultura  
Provincia de Santiago del Estero  
2021

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina : ingresos, seguridad alimentaria y políticas públicas / Pablo Jacovkis ... [et al.] ; compilación de Agustín Salvia ; Carlos Virgilio Zurita. - 1a ed. - Santiago del Estero : Subsecretaría de Cultura de la Provincia de Santiago del Estero ; Instituto de Estudios para el Desarrollo Social-INDES ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Observatorio de la Deuda Social Argentina-ODSA, 2021. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3964-51-0

1. Ciencias Sociales. 2. Mercado de Trabajo. I. Jacovkis, Pablo. II. Salvia, Agustín, comp. III. Zurita, Carlos Virgilio, comp. CDD 306.360982

Revista Trabajo y Sociedad

Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES)

Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA)

Proyecto PISAC COVID-19 00014, financiado por la Argentina i+d+i, PISAC

Provincia de Santiago del Estero

Subsecretario de Cultura: Lic. Juan Anselmo Leguizamón

Coordinación editorial: Marta Graciela Herrera

Diseño y maqueta del libro: Noelia Achával Montenegro

© 2021 Agustín Salvia

© 2021 Carlos Virgilio Zurita

© 2021 Subsecretaría de Cultura de la Provincia de Santiago del Estero

Av. Belgrano (s) 555 / 4200 Santiago del Estero / 54 385 422 5385

ISBN 978-987-3964-51-0

IMPRESO EN LA ARGENTINA / *PRINTED IN ARGENTINA*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

# ÍNDICE

Presentación	
<b>Pandemia y mercado de trabajo .....</b>	<b>13</b>
Agustín Salvia y Carlos Virgilio Zurita	
SECCIÓN I	
<b>Impacto de la pandemia sobre el bienestar económico. Ingresos, seguridad alimentaria, capacidad de consumo y mercados de trabajo.....</b>	<b>19</b>
Capítulo 1	
<b>La pandemia desnuda nuestros problemas más estructurales: Un análisis de los impactos del COVID-19 en el mercado de trabajo argentino.....</b>	<b>20</b>
Pablo Jacovkis, Diego Masello, Pablo Granovsky y Miguel Oliva	
Capítulo 2	
<b>La incidencia de la cuarentena en el escenario laboral del Área Metropolitana de Buenos Aires. Efectos del COVID-19 en un contexto de precariedad estructural.....</b>	<b>60</b>
Eduardo Donza	
Capítulo 3	
<b>¿Nuevos problemas o profundización de desigualdades preexistentes? Los impactos de la pandemia del COVID-19 en el sector del ladrillo artesanal en la Argentina .....</b>	<b>107</b>
Johana Maldovan Bonelli, Nora Goren y Florencia Corradi	
Capítulo 4	
<b>ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y plataformas de reparto en la CABA. Sus impactos en las dinámicas de trabajo y los trabajadores.....</b>	<b>161</b>
Jésica Pla y Julieta Haidar	

Capítulo 5	
Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la inseguridad alimentaria. Un análisis longitudinal para el Área Metropolitana Bonaerense (AMBA).....	196
Juan Bonfiglio	
Capítulo 6	
Impacto del COVID-19 en las pymes argentinas: actividad, empleo y condiciones de trabajo.....	235
Ayelen Bargados	
Capítulo 7	
La situación laboral de las trabajadoras de casas particulares durante la pandemia en Santiago del Estero .....	280
Lucas Emanuel Torres	
SECCIÓN II	
Las respuestas sociales a la pandemia. Políticas públicas y estrategias gubernamentales a nivel regional, nacional y provincial.. .....	298
Capítulo 8	
¿Gobernar es cuidar? Los estilos de gestión de la pandemia en América del Sur.....	299
Ma. Celeste Ratto, Anabella Fantozzi y Juan Martín Azerrat	
Capítulo 9	
La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en la Argentina .....	350
Jacqueline Behrend y Luis Karamaneff	
Capítulo 10	
Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia .....	396
Mariana Bernasconi, Ma. Agustina Romero y Laura Golovanesky	
Sobre las autoras y los autores .....	455

# Presentación

## Pandemia y mercado de trabajo

Agustín Salvia y Carlos Virgilio Zurita  
Compiladores

La expansión por todo el planeta de la pandemia COVID-19 ha instalado una nueva realidad socioeconómica global de consecuencias todavía impredecibles. La virulencia de la enfermedad, sumado a la precariedad de los saberes y de los recursos orientados a su adecuado manejo, obligó a la mayoría de los gobiernos del mundo a tomar inéditas medidas de confinamiento social obligatorio. Estas medidas han permitido disminuir los contagios, evitar el colapso de los sistemas sanitarios y preservar vidas. Sin embargo, al mismo tiempo el confinamiento de gran parte de la población mundial ha paralizado la actividad económica generando una contracción que se estima la más severa desde la Gran Depresión.

En este contexto, la Argentina no ha sido una excepción. Las medidas de aislamiento social obligatorio, en el marco de la emergencia sanitaria, han tenido un impacto regresivo a nivel productivo, laboral y social, así como para los actores gremiales que regulan la dinámica de acumulación, el empleo y la distribución del ingreso. No escapa a la realidad nacional que esta crisis mundial golpea duramente a una sociedad afectada no solo por desigualdades estructurales, atravesada por sistemas de empleo, salud y seguridad social fuertemente segmentados, sino además por una acumulación de estancamiento, alta inflación, déficit

fiscal, crisis de deuda, desempleo estructural y pobreza crónica; todo lo cual se agravó con la irrupción de la pandemia y las políticas de prevención, sin que exista todavía un claro horizonte de solución sanitaria y recuperación económica.

Los problemas vinculados a la pobreza de recursos, la informalidad y la marginalidad laboral y las desigualdades sociales fundados en los desequilibrios que atraviesan la estructura social del trabajo constituyen temas de preocupación, pero no siempre de particular interés para la investigación social. El escenario COVID-19 amplía estas preocupaciones y los desafíos de investigación en tanto que cabe esperar un nuevo retroceso en materia de bienestar, como también un aumento de las desigualdades sociales, siendo la pérdida o deterioro del empleo, la caída de los ingresos laborales y el aumento de la marginalidad social los principales efectos asociados a esta situación crítica.

En la Argentina urbana actual existen más de veinte millones de personas en situación de pobreza, de los cuales seis millones no tienen ingresos ni siquiera para cubrir una precaria y poco generosa canasta alimentaria. Este aumento registrado en la pobreza se explica fundamentalmente por una baja brusca en el nivel de actividad económica, con destrucción de puestos de trabajo, con una caída interanual del empleo que se estima habría sido para el segundo trimestre del año cercana al 20%. Se considera que la crisis en el nivel de actividad económica sería este año superior al 12%; acumulando de esta manera una reducción de la economía de más del 15% con respecto a 2017. Es inevitable que esta situación tenga efectos destructivos a nivel del consumo, la inversión, el empleo y, finalmente, sobre el bienestar de los hogares.

Una vez más, un escenario de crisis tiende a profundizar desigualdades estructurales y una nueva capa de pobres se monta sobre una cristalizada matriz de marginalidad laboral, social y cultural para millones de argentinos. La crisis actual pone al desnudo no solo nuestro subdesarrollo económico, sino también la existencia de un sistema político empecinado en repetir fra-

casos a costa de una sociedad desarmada. No solo parecen faltar soluciones económicas, sino sobre todo sus precondiciones políticas. Es fundamental comenzar a encarar con urgencia un proceso en donde la política sea capaz de superar grietas y construir acuerdos que aborden los problemas reales de la sociedad en clave a un desarrollo sostenible en donde nadie quede afuera. Es un tiempo para convocar, crear consensos, acordar diagnósticos, elaborar estrategias y coordinar acciones.

Al igual que a cualquier otra decisión de política pública, le corresponde al campo de las ciencias sociales preguntarse sobre la plausibilidad de los supuestos, la pertinencia de las medidas, los alcances e impactos de estas, los costos presentes y futuros de las decisiones adoptadas. Detener, aminorar y/o revertir las consecuencias regresivas del escenario COVID-19, generando políticas orientadas a potenciar un nuevo patrón de desarrollo socio-productivo-ambiental sostenible, constituye una tarea prioritaria a cargo del Estado y de los actores sociales, para lo cual el conocimiento científico social es un insumo fundamental. En el contexto de la crisis económica, social y ocupacional generada por el COVID-19 cabe preguntarse acerca del impacto de la crisis sobre la estructura social del trabajo. Indagar sobre los alcances de esta pandemia es tema prioritario de investigación académica, pero sobre todo es de estratégico interés público.

Esta tarea no tiene como finalidad la crítica ideológica en un contexto de alta incertidumbre, sino contribuir a identificar las mejores políticas que permitan organizar tanto el presente como el futuro de nuestra sociedad, así como también a extraer enseñanzas de esta nueva normalidad.

## Sobre este libro

El presente volumen reúne textos aparecidos originariamente en el N° 36 de la revista *Trabajo y Sociedad* (ISSN 1514-6971),<sup>1</sup> y que fueron elaborados en el marco del Proyecto PISAC COVID-19 00014, financiado por la Agencia i+d+i, PISAC y CONICET, constituyen aportes provenientes de las ciencias sociales y humanas que analizan y evalúan no solo el impacto que tiene la pandemia en materia económica y social, sino también las respuestas y estrategias adoptadas por las sociedades y sus gobiernos. Cualquiera haya sido el sentido de las decisiones de política pública tomadas frente a la pandemia que permitan organizar tanto el presente como el futuro de nuestra sociedad, así como también a extraer enseñanzas de más largo aliento de la presente crisis.

Con este marco, el libro se organiza en dos partes. En una primera sección, se agrupan los capítulos que estudian los efectos de la pandemia sobre el bienestar económico, tanto en términos de ingresos, seguridad alimentaria y capacidad de consumo como su impacto en los mercados de trabajo. En este punto, se analizan, específicamente, las tendencias de destrucción, transformación y creación de empleos, la evolución de la productividad laboral y sus efectos en la desigualdad. Las investigaciones aquí reunidas incluyen evaluaciones a nivel de hogares, individuos y unidades productivas. En una segunda sección, se concentran artículos que estudian las respuestas sociales a la pandemia tanto a nivel regional como nacional y provincial. Los que incluyen las evaluaciones y análisis de las políticas públicas que permitan dar cuenta no solo de las diferentes capacidades de los Estados para tender una problemática de magnitud, sino también para

---

1 La revista *Trabajo y Sociedad* es publicada desde 1999 por UNSE-Indes-Conicet y puede ser vista en <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/> Dicho número contó con la asistencia de Luis E. Karamanefff en la compilación de los artículos, a quien se le agradece su colaboración.

dar cuenta de la heterogeneidad geográfica y política de la región y, en particular, de nuestro país.

La primera sección: “Impacto de la pandemia sobre el bienestar económico” se inicia con el artículo de Jacovkis, Maseello, Granovsky y Oliva (CIEA-Untref-Uocra) que caracteriza el potencial dinámico del mercado de trabajo previo a la llegada de la pandemia, evalúa las consecuencias que tiene la situación laboral y describe cómo sus implicancias se agravan notoriamente a causa de los problemas preexistentes de informalidad estructural y trabajo no registrado. Luego, continúa con el aporte de Eduardo Donza (UBA-UCA) que analiza los efectos generados por las políticas de aislamiento social sobre la situación laboral y la estructura ocupacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tanto en sus aspectos materiales como también subjetivos. Los siguientes capítulos evalúan la situación de trabajadores particularmente afectados por el ASPO, aquellos sin acceso a la protección social, inestable, con ingresos variables: estos corresponden a las investigaciones de Maldovan Bonelli, Goren y Corradi (Citra-UMET-Unpaz) sobre la situación de los trabajadores del ladrillo artesanal en la Argentina y el artículo de Haidar y Pla (UBA) sobre el impacto del ASPO en quienes se desempeñan en plataformas de reparto de la Ciudad de Buenos Aires, siendo la cadetería una actividad donde se advierte cierta significativa presencia de trabajadores extranjeros. En el artículo sobre inseguridad alimentaria en el Área Metropolitana Bonarense (AMBA) de Juan Bonfiglio (UBA-UCA) se señala que dicha precariedad se acentuó en el marco de un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado, y para la cual se implementaron medidas asistenciales por parte del Estado que fueron positivas, aunque insuficientes. En tanto que el estudio desde la perspectiva del análisis económico de Ayelen Bargados (Observatorio PyME) examina el impacto del COVID-19 en la actividad, el empleo y las condiciones de trabajo en las pymes, que son quienes aportan el 70 por ciento de puestos de trabajo de la Argentina. Por último, esta sección se completa con las indagaciones de Lucas Torres

(UNSE-Indes-Conicet) realizadas a partir de dos relevamientos acerca las consecuencias económicas y sociales que tuvo la cuarentena sobre la situación de las trabajadoras del servicio doméstico en Santiago del Estero.

La segunda sección: “Las respuestas sociales a la pandemia” incluye el análisis que realizan Azerrat, Fantozzi y Ratto (UNRN-INTA-Unsam) sobre las políticas de restricción y de ayuda económica; el impacto en la movilidad de la población; y las visiones de gobierno para administrar la emergencia sanitaria, donde se examinan los estilos de gestión y las pautas comunes de las medidas implementadas por los países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, Perú y Colombia. Luego, esta sección continúa con el artículo de Behrend y Karamaneff (Unsam), quienes elaboran un mapeo y realizan un análisis de las medidas socioeconómicas dispuestas por los gobiernos subnacionales en la Argentina durante la crisis sanitaria, atribuyendo la heterogeneidad de las respuestas a la pandemia de las distintas provincias a las características económicas, demográficas y políticas de cada una de ellas. Por último, en el aporte de Bernasconi, Romero y Golovanesky (Cesde), se presenta un estudio de caso con un análisis pormenorizado del conjunto de políticas públicas implementadas en Jujuy por el gobierno provincial.

Se puede salir más tarde o más temprano de esta crisis, sin embargo, el mayor riesgo es que los deterioros generados por la situación no sean un efecto transitorio, sino que se sumen a la matriz de desigualdades estructurales que atraviesa a nuestro sistema social. La magnitud y duración de la crisis no permite conocer todavía la totalidad de sus efectos ni tampoco las consecuencias de las respuestas y estrategias sociales, sin embargo, este libro reúne una serie de investigaciones que brindan aproximaciones e insumos para repensar el proceso que sigue en marcha. Por ello, invitamos a leerlo con la certeza de que, además de ser un tema de amplia investigación académica, el impacto sobre el bienestar económico y las respuestas político-sociales a la pandemia son, sobre todo, de estratégico interés público.

SECCIÓN I

---

**IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE  
EL BIENESTAR ECONÓMICO**

**Ingresos, seguridad alimentaria,  
capacidad de consumo y mercados de trabajo**

# LA PANDEMIA DESNUDA NUESTROS PROBLEMAS MÁS ESTRUCTURALES:

Un análisis de los impactos del COVID-19  
en el mercado de trabajo argentino

Pablo Jacovkis  
Diego Masello  
Pablo Granovsky  
Miguel Oliva

## 1. Introducción

El Centro de Recursos de Coronavirus de Johns Hopkins University (CRC) es una fuente continuamente actualizada de datos COVID-19.<sup>2</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 la Argentina, según esta fuente, había 751.001 contagiados y 16.937<sup>3</sup> muertes a esa fecha.<sup>4</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 dicha pandemia se ha yuxtapuesto a las diversas y heterogéneas realidades regionales y nacionales. Por consiguiente, en el caso de la Argentina, sus múltiples efec-

---

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

3 Si se toman en cuenta los datos no ingresados en tiempo y forma detectados por la provincia de Buenos Aires, esta cifra ya superaba los 20.000 casos.

4 Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/region/argentina> (consultado el 1/10/2020).

tos han deteriorado aún más la ya fragmentada estructura social argentina: por ejemplo, el Indec señaló que, en el primer semestre de 2020,<sup>5</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>6</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:

---

5 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.

6 Alzúa, M. L y Gosis, P. (2020).

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 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 dichas medidas, 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 su posible recuperación.

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 ese agravamiento.

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

### 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 y 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.

### 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 esas políticas, 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 sociolaboral 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.

### **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 diversas vías, 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 mun-

do 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.

### **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 y Carbonetto, 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 y 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 (Carbonetto, 1985; Lewis, 1954 y Mezzera, 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 solo 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 –micro pymes 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 la 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.

## Pandemia y problemas estructurales del mercado de trabajo argentino

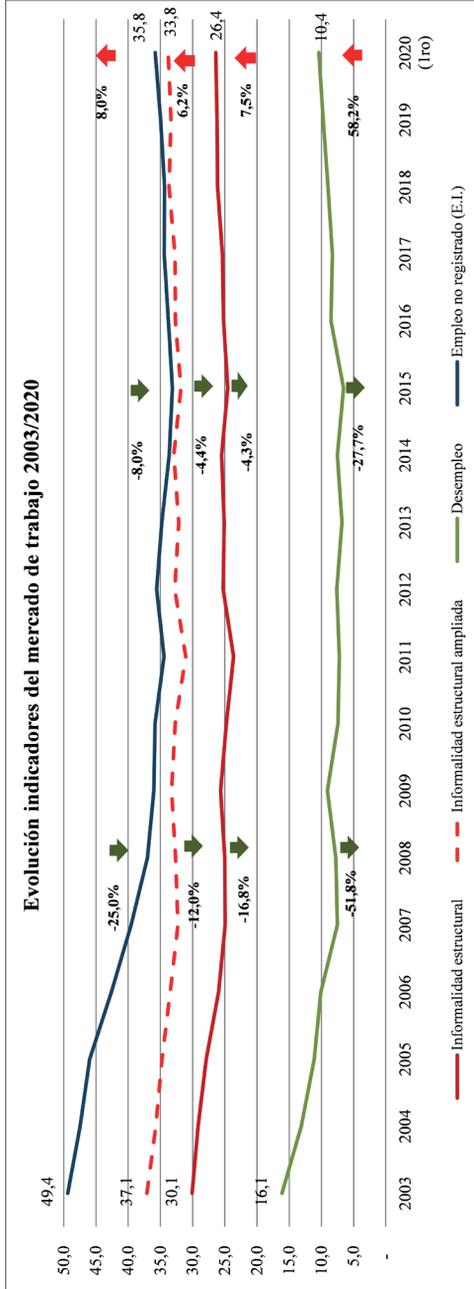
Entonces, el problema del COVID-19 se asienta en una sociedad históricamente desequilibrada (por lo menos en los últimos 45 años) con una fractura socio-productiva creciente. De modo que, probablemente, uno de sus principales impactos será el acrecentar estas fracturas preexistentes.

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 2003 y 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 2003 y 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 solo un 8% hasta 2015 y, finalmente, vuelve a crecer un 8% hasta la actualidad. La informalidad estructural<sup>7</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.

---

7 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.

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



Fuente: elaboración propia con base en 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.

En este punto conviene señalar que la informalidad estructural que calculamos nada tiene que ver con el empleo registrado<sup>8</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 la 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 difícil-

---

8 Que es designado como Empleo Informal en la tipología de la Organización Internacional del Trabajo.

tades 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>9</sup> para cada uno de los años que fueron considerados en los diferentes subperíodos 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 con 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 irregu-

---

9 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.

lar 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.

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>10</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

---

10 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.

los más rezagados prácticamente no tienen oportunidades para saltar dicha brecha.

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

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

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

Fuente: elaboración propia con base en la EPH.

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).

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 debe 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 la 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.

**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

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH.

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 solo 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 (Granovsky & Masello, 2019; Masello et. al., 2016), 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 la 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	8.868.108	7.392.271	1.475.837	-16,6
Ocupados estructuralmente informales	3.177.092	2.153.729	1.023.363	-32,2
<b>Total ocupados</b>	<b>12.045.200</b>	<b>9.546.000</b>	<b>2.499.200</b>	<b>-20,7</b>
Tasa de informalidad estructural	26,4	22,6		

Datos estimados para el 2do trimestre

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH.

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 permanecen en pleno momento del aislamiento solo un 1,7%; porque muchos de ellos son trabajadores esenciales<sup>11</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.

En este marco es importante señalar que, del total de los ocupados, un 35% continuó desempeñándose durante las medidas de aislamiento. Estos 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

---

11 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.

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>12</sup>: solo caen un 1,6%. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este conjunto es marginal dentro del sector informal y representaba solo el 11% en el primer trimestre de 2020, lo que significaba solo el 2,9% del

---

12 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 & Granovsky, 2017; Masello y Larrosa 2013). Para ver en detalle una discusión sobre el problema del empleo no registrado y la informalidad estructural: *Inter disciplina*, 9(23), enero 2021, Jacovkis y Masello editores invitados, actualmente en edición.

total de los ocupados. 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		Dir. 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	1.054.784	742.909	311.875	-29,6
Cuentapropistas informales	1.628.797	1.147.199	481.598	-29,6

Datos estimados para el 2do trimestre

Fuente: elaboración propia con base en datos de la EPH.

## Escenarios que se abren al futuro cercano

Como señala Jacovkis (2017),<sup>13</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...”, entendiéndolo 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 dejarán 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 la 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.

---

13 Jacovkis, Pablo (2017, 11 de septiembre).

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>14</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

---

14 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.

la inactividad no morigerara el problema, solo 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.

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 con base en 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 con el resto de los segmentos sociolaborales. 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 esa 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>15</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.

---

15 Masello, Diego (2017).

## Bibliografía

- Albrieu, R. y Ballesty, M. (2020, mayo). “Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID-19”. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/politicas-publicas-para-pensar-el-sendero-laboral-hacia-la-nueva-normalidad-post-COVID-19/>
- Alzúa, M. L y Gosis, P. (2020). “Impacto socio-económico del COVID-19 y opciones de política en Argentina”. Nueva York: Serie de Documentos de Política Pública N6. PNUD, RBLAC. Disponible en: [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)
- Carbonetto, D. (1985). “La heterogeneidad de la estructura productiva y el sector informal”. En Carbonetto D. et al., *El sector informal urbano en los países andinos*. Quito (Ecuador): CEPESIU–Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Carbonetto, D. y Carbonetto, S. (1996). *Evaluación del Fondo Missions Prokur S. J.* Buenos Aires: Edición SEDECA.
- Catalano, A. (2018). Tecnología, innovación y competencias ocupacionales en la sociedad del conocimiento. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Echegaray, Fabián (ed.) (2020). Anticipating the post-COVID-19 world: implications for sustainable lifestyles. A Global South perspective. Market Analysis, June.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (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.
- Jacovkis, P. (2017, 11 de septiembre). “Estudios de prospectiva en Argentina”. *La Gaceta*, Tucumán. Disponible en: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/744199/opinion/estudios-prospectiva-argentina.html>

- Lewis, W. A. (1958). *Teoría del desarrollo económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ([1954] 1960). “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra”. *El Trimestre Económico*, 27(108), 629-675.
- Masello, D. (2017, 23 de julio). “El desafío de articular las demandas de la coyuntura con las del largo plazo”. *La Gaceta*, Tucumán. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/738239/opinion/desafio-articular-demandas-coyuntura-largo-plazo.html>
- Masello, D. y Granovsky, P. (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.
- (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 Carbonetto S. (comp.), *Economía Social: Teoría y Práctica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora y CESS Ediciones.
- Mezzerá, J. (1985). “Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo de América Latina”. En Carbonetto D. et al., *El sector informal urbano en los países andinos*. Quito (Ecuador): CEPESIU–Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Ocampo, J. (2008). “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”. *Revista de Trabajo*, (5), 17-48. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra (Suiza): 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”. *El trimestre económico*, 32(125), 3-69, enero-marzo. México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, Raúl (1993). *Obras completas*. Tomos III y IV. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.

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

# La incidencia de la cuarentena en el escenario laboral del Área Metropolitana de Buenos Aires

## Efectos del COVID-19 en un contexto de precariedad estructural

Eduardo Donza

### 1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo dar cuenta del impacto de algunos de los efectos socio-ocupacionales generados por las políticas de aislamiento sanitario obligatorio y sus consecuencia en el escenario laboral del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense). En este marco, se aplicó –entre el 7 y el 12 de mayo de 2020– una encuesta especial telefónica, denominada EDSA COVID-19, a un panel de 500 hogares relevados por la EDSA Equidad entre julio y octubre de 2019 en dicha región; siendo dichos casos una muestra aleatoria estratificada de los 1.776 casos que conforman el panel de estudio de la EDSA en el AMBA.

El trabajo focaliza el análisis sobre el nuevo escenario socioeconómico de crisis generado por las políticas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Los datos recabados sirven para confirmar algunas hipótesis sobre el deterioro generalizado –pero al mismo tiempo segmentado– del mercado de trabajo urbano del Gran Buenos Aires (Arakaki, 2017; Beccaria y Maurizio, 2012; Benza y Kessler, 2020; OIT, 2013; Salvia, 2020; Salvia y Poy, 2020), así como cuantificar el impacto que

la inactividad en vastos sectores de la economía generó tanto en empleados como en patrones, empleadores y trabajadores por cuenta propia (Delfini et al., 2020; Ernst et al., 2020).

En distintos países del mundo, las medidas de aislamiento preventivo adoptadas para preservar vidas están provocando una fuerte contracción económica. Es de esperar que este hecho esté teniendo y tenga severas consecuencias económicas sobre la estructura socio-ocupacional argentina, la cual viene transitando un largo ciclo de crisis del empleo, inflación y estancamiento (Beccaria y Groisman, 2015; Kessler, 2014; Poy, 2019; Wainer y Schorr, 2014).

En el caso de la Argentina, lejos de ser una excepción a otras economías duales, los especialistas proyectan una caída del PBI superior al 10%.<sup>16</sup> A nivel general, según datos de todo el país relevados por el Indec, en marzo de 2020 el estimador mensual de actividad económica (EMAE) registró una variación de -11,5% respecto al mismo mes de 2019. En el caso de la industria manufacturera, la variación interanual fue de 15,5%, en la construcción de 46,5% y, en hoteles y restaurantes de -30,8%. La evolución general entre febrero y marzo presentó una caída de 9,8%. Es importante destacar que la cuarentena comenzó el 20 de marzo, por lo cual este indicador solo expresa el efecto de 11 días de cuarentena (Indec, 2020a).

La seria problemática del escenario laboral se refleja en los datos oficiales referidos al total del país que expresan que el 2,8% de las empresas dejaron de presentar declaraciones juradas al Sistema de Seguridad Social (representando 15 mil

---

16 La consultora Ecolatina había proyectado, con anterioridad a la irrupción del COVID-19, una evolución del PBI de -1,3%. El recálculo de esta evolución, en función del tiempo de cuarentena y del resultado de la negociación de la deuda del Estado con acreedores privados, generó dos escenarios: el optimista ubica a la evolución del PBI en -9,5% y el pesimista en -13,5% (Ecolatina, 2020). Estas estimaciones convergen con los datos obtenidos por el Banco Central de la República Argentina en el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM), realizado la última semana de mayo de 2020, en el cual los participantes del REM proyectan una variación real del PBI para 2020 de -9,5% (BCRA, 2020).

empresas no declarantes). El sector de hoteles y restaurantes fue el más afectado por la inactividad y presentó una disminución del 8% en la cantidad de empleadores que declararon (CEP-XXI, 2020).

La situación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de todo el país es representada por un informe de su cámara empresarial. Este informe expresa que la producción de las pymes industriales cayó 34,9% en mayo 2020 frente a igual mes del año anterior y que en los primeros cinco meses de 2020 se acumula una baja de 23,6%. En mayo de 2020, si se considera solo a los rubros definidos como no esenciales en la cuarentena, esta disminución fue del 45,8%. Esto se da con el uso de capacidad instalada de solo el 47,4% y logrando rentabilidad positiva solamente el 15,3% de las empresas (CAME, 2020).

Los relevamientos realizados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por medio de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), referida a empresas privadas formales a partir de 5 y 10 trabajadores (según aglomerado) de doce centros urbanos, expresan que la variación mensual del empleo fue de -0,8% en marzo y -0,6% en abril, respecto de la situación del mes anterior. En abril de 2020, en la totalidad de las ciudades en la que se releva la EIL, el 8% de los empleadores preveía disminuir la dotación de personal y solo un 1,2% estima que la aumentará. Focalizando en el área del AMBA, relevada por la EDSA COVID-19, la EIL informa para abril una evolución del empleo mensual de -0,6% y anula de -3,1% (EIL, 2020). Esta información indica que ya en los comienzos de la cuarentena se observa una preocupante pérdida de puestos de trabajo.

Las decisiones adoptadas por el gobierno tienen como supuesto una predicción acerca del crecimiento de la epidemia y de su letalidad, ante lo cual la mejor estrategia posible es el aislamiento social y obligatorio. En este contexto, les corresponde a las ciencias sociales preguntarse sobre la plausibilidad de los supuestos, la pertinencia de las medidas, su alcance e impacto, los costos presentes y futuros de esas decisiones.

En este marco, el gobierno ha implementado políticas de protección y estímulo dirigidas a prácticamente todos los sectores sociales y productivos (empleadores, trabajadores en relación de dependencia, cuentapropistas, trabajadores informales e inactivos) por un monto que podría llegar al 5,6% del PBI. La implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) fueron las principales estrategias desarrolladas por el Estado para reforzar las transferencias condicionadas que se realizan a las familias más necesitadas. Según información del Ministerio de Desarrollo Productivo (CEP-XXI, 2020: 5), a nivel nacional, “en su primera ronda el IFE alcanzó a 8,4 millones de personas (asalariados informales, cuentapropistas de bajos ingresos, desocupados e inactivos) y permitió llegar a hogares pobres no cubiertos por la Asignación Universal por Hijo (AUH)”. Pero si bien estas medidas ayudan a amortiguar el impacto de la actual crisis sobre las condiciones de vida, ellas no bastan para compensar la retracción económica, la destrucción de empleo y el aumento del empobrecimiento, en especial, entre los sectores sociales que se ven impedidos de mantener sus actividades laborales y carecen de un fondo de reserva.

Es importante tomar en cuenta que la situación sanitaria por el COVID-19, las medidas aplicadas y sus efectos inmediatos tienen lugar, en el caso argentino, bajo un contexto de estanflación, crisis de deuda y parálisis económica estructural (CETYD, 2019; CIFRA, 2019; Kosacoff, 2019). En este marco, lejos de constituirnos en una sociedad más igualitaria, cabe advertir que la situación amplía desigualdades materiales, sociales y simbólicas. Es por ello por lo que, a la necesidad de coordinar políticas activas para atender la emergencia, crecen los desafíos políticos para el día después de dicha emergencia. Si bien, la mayor parte de las medidas de gobierno adoptadas buscan reducir los efectos de la parálisis económica, sin las cuales la situación social sería peor, no hay posibilidades de cambiar la situación estructuralmente crítica que afecta a los sectores más vulnerables, si no es a través de la puesta en marcha de un plan de reactivación del mercado interno tanto formal como informal.

En el contexto de crisis COVID-19, sabemos que en el AMBA no solo hay más hogares pobres, sino que, gran parte de los hogares que eran pobres, son ahora aún más pobres (Bonfiglio, Salvia y Vera; 2020). Al mismo tiempo, cabe pronosticar un empeoramiento en los próximos meses, tanto por la disminución de puestos de trabajo como por la pérdida de horas trabajadas.<sup>17</sup> Asumiendo la plausibilidad de estos resultados, este informe apunta a describir los procesos económico-ocupacionales subyacentes a este impacto, entendiendo que la crisis en el empleo, aunque generalizada, tiene lugar en un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado, con lo cual también sus efectos –tanto laborales como psico-sociales– alimentan una nueva fase de exclusión y desigualdad social.

## 2. Impacto de la cuarentena en la situación laboral

La cuarentena impactó en la vida de los trabajadores del AMBA y en sus actividades. Según los datos de la EDSA COVID-19, el 8,2% de los ocupados perdió su empleo o no puede realizar su actividad por cuenta propia, el 39,3% está suspendido o debió dejar de trabajar, el 4,2% tiene licencia por ser parte del grupo de riesgo, el 22% está trabajando menos horas y solo el 26,4% sigue trabajando como siempre o más horas.

Los trabajadores del Conurbano bonaerense presentan una situación más adversa que los de CABA; el 9,8% perdió el empleo

---

17 Las expectativas de los referentes de la industria manufacturera relevadas a nivel país por el Indec (2020b) confirman el pronóstico de empeoramiento, el 75,5% de ellos considera que disminuirá la demanda interna; el 61,8% que decrecerá la capacidad instalada utilizada; el 62,9% opina que no aumentará la cantidad de personal contratado y el 31% directamente que la disminuirá; y el 60,4% supone que descenderán la cantidad de horas trabajadas. En todos los casos comparando las expectativas del período mayo-julio de 2020 con las de igual período de 2019.

o se quedó sin trabajo y el 41,6% está suspendido o debió dejar de trabajar, en comparación con el 3,3% y el 32%, respectivo de los trabajadores de CABA.

Además, los ocupados que residen en hogares que en 2019 se encontraban en situación de pobreza deben enfrentar una situación más desfavorable que el resto. El 15,4% de los trabajadores de hogares pobres perdió el empleo o se quedó sin trabajo y el 52,8% está suspendido o debió dejar de trabajar; en comparación con el 5% y el 33,3%, respectivamente, de los ocupados que residen en hogares no pobres.

Según los datos de la EDSA COVID-19, la mayor pérdida de empleo se observa en los empleados de casas particulares y en los que realizaban trabajos temporarios, 28,3% y 20,9%, respectivamente. Está suspendido o debió dejar de trabajar el 44,4% de los socios, patrones o empleadores y cerca del 30% de los empleados del sector público o privado y de los trabajadores por cuenta propia no profesionales. Continúan trabajando la misma o más horas el 45,8% de los ocupados en el sector público y el 40,7% de los del sector privado.

### Posibilidad de seguir manteniendo el nivel de actividad durante la cuarentena

En este apartado se analiza, por medio de una técnica multivariada, la injerencia de factores personales y contextuales en la probabilidad que los ocupados hayan experimentado alguna de estas dos situaciones: “estar trabajando menos horas” o “estar suspendido, haber dejado de trabajar o haber perdido el trabajo”. Se determinan, por medio de un modelo de regresión logística multinomial,<sup>18</sup> las categorías sociales y de la estructura producti-

---

18 Se considera adecuada la aplicación de la técnica de regresión logística multinomial debido a que, en esta, los modelos teóricos considerados están

va que inciden en estas situaciones en referencia a seguir trabajando o tener licencia por ser parte del grupo de riesgo.

Se considera un modelo que posee como variables predictoras la ocupación del trabajador, la región de residencia (que evidencia las estructuras productivas regionales), el sexo, la edad y la situación de pobreza por ingresos que presentaba el hogar del trabajador en el 2019. Por medio de la aplicación del procedimiento de regresión logística multinomial se generaron dos modelos. Estos poseen un aceptable nivel de determinación expresado por un  $r$  cuadrado de Cox & Snell de 0,267 y un  $r$  cuadrado de Nagelkerke de 0,304. Pueden verse más detalles de los modelos en las tablas 9.4.A y 9.4.B del anexo estadístico.

Con respecto al primer modelo, que estudia la tendencia a que los ocupados se encuentren trabajando menos horas, puede observarse en el anexo que la ocupación, la región de residencia y la edad influyen taxativamente en la situación de estar trabajando una menor cantidad de horas (coeficientes “wald” máximos de 33,55; 9,42 y 7,41; respectivamente para las categorías de mayor peso de cada una de estas variables)<sup>19</sup> en comparación con el efecto del sexo del trabajador y la situación respecto de la pobreza por ingresos de su hogar en el 2019. Tabla 9.4.A. Por otra parte, el efecto derivado de pertenecer a uno u otro atributo de cada categoría sociolaboral propuesta como explicativa dentro del modelo está dado por los “Exp (B)”<sup>20</sup>, los que se presentan en la figura 2.1.

---

compuestos por una variable dependiente de más de dos categorías y en variables independientes, pudiendo estar definidas en escala métrica, ordinal o nominal (Aldrich y Forrest, 1984). La opción utilizada es la de presentación de un modelo definido (Method: Enter), es decir, que no fue solicitado el agregado o desagregado de variables con un criterio estadístico determinado.

19 La determinación de las categorías sociales que poseen más relevancia se realiza por el coeficiente “wald” que sirve para medir si el efecto de cada variable y/o categoría presentes en el modelo es significativo. De modo que, cuando más grande es el “wald”, más importante es el efecto siendo además considerada la significancia de este coeficiente.

20 La comparación de probabilidades de poseer uno u otro atributo al interior

Observando el componente del modelo que identifica la probabilidad que un trabajador se encuentre trabajando menos horas por consecuencia de la cuarentena, se aprecia que, controlando el efecto de las otras variables, la ocupación es el atributo que genera una mayor discriminación entre sus categorías al controlar el efecto del resto de las variables. Los trabajadores temporarios, los beneficiarios de programas de empleo, los socios, patrones o empleadores y los cuentapropistas profesionales presentan 5,6 veces más de probabilidades de estar trabajando menos horas en comparación con la probabilidad de los empleados públicos. Figura 2.1. Además, en comparación con los adultos (35 a 59 años) los jóvenes (18 a 34 años) presentan un 52% más de probabilidad de estar en una situación de menor cantidad de horas trabajadas. En el caso de los adultos mayores (60 años y más) esta posibilidad se reduce en un 54%. Los trabajadores residentes en el Conurbano bonaerense presentan una probabilidad un 42% menor que los residentes en CABA de estar trabajando una menor cantidad de horas, siempre a igualdad del resto de los atributos.

Con respecto al segundo componente, que estudia la probabilidad que los ocupados se encuentren suspendidos o con pérdida de empleo, que hayan tenido que dejar de trabajar o perdido el trabajo por consecuencia de la cuarentena, puede observarse en el anexo que la ocupación, la edad y los atributos asociados a haber pertenecido a un hogar pobre en 2019 inciden marcadamente en el hecho de encontrarse sin trabajo

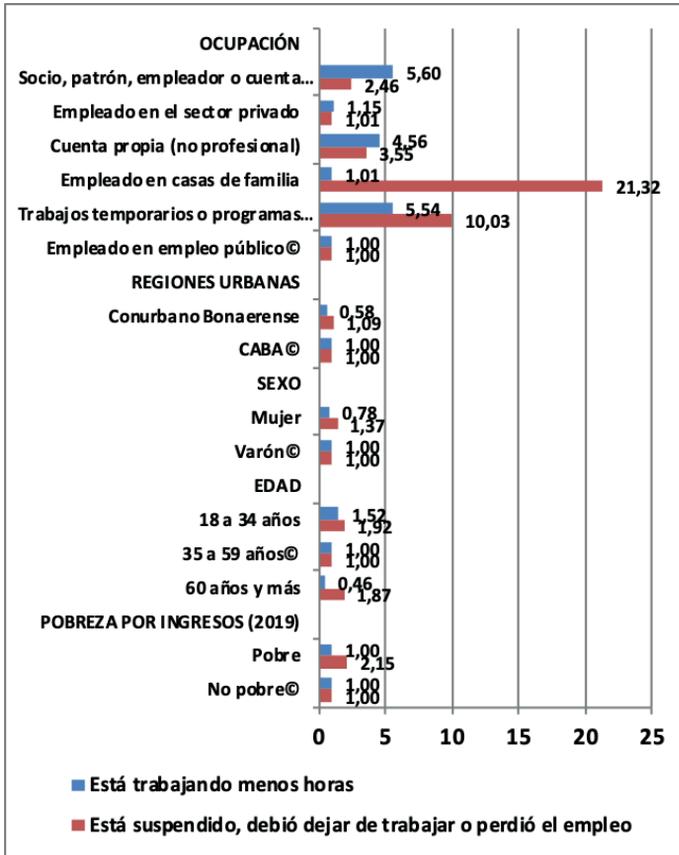
---

de las categorías sociales por medio de la razón de momio o “Exp (B)” - factor por el cual varía la razón de probabilidades o “odds ratio” (expresando la desigualdad relativa) cuando hay un cambio unitario en el valor de una variable independiente controlando las restantes. En las variables de nivel de medición métrico expresa cuánto aumenta la razón de probabilidad de cambiar de categoría en la variable dependiente cuando se le agrega una unidad en la variable independiente, en forma similar para las variables no métricas expresa la misma probabilidad, pero con respecto al paso del atributo de comparación (“dummy”) al atributo estudiado.

(coeficientes “wald” máximos de 47,03; 15,84 y 18,75; respectivamente para las categorías de mayor peso de cada una de estas variables) en comparación con el efecto de la región de residencia y el sexo del trabajador. Tabla 9.4.B.

Por otra parte, el efecto derivado de pertenecer a uno u otro atributo de cada categoría sociolaboral propuesta como explicativa dentro del modelo está dado por los “Exp (B)”, los que se presentan en la figura 2.1.

Figura 2.1 Factores que inciden en la imposibilidad de continuar trabajando normalmente en la cuarentena. Regresión logística multinomial en referencia a continuar trabajando normalmente o de encontrarse con licencia por pertenecer al grupo de riesgo  
 Razón de probabilidad respecto de cada categoría de referencia  
 Población ocupada de 18 años y más. Mayo 2020. AMBA\*



© Atributo de comparación

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Por otra parte, al analizar los “Exp (B)” se observa que en el modelo que identifica la probabilidad que un ocupado se encuentre sin trabajo por la cuarentena, la ocupación es el atributo que genera una mayor discriminación entre sus categorías al controlar el efecto del resto de las variables. Los trabajadores de casas de familia presentan una probabilidad de haber perdido el trabajo 21 veces mayor que los empleados públicos. Este valor se reduce a 10 veces cuando se considera a los trabajadores temporarios o beneficiarios de programas de empleo y a 3,6 veces en los trabajadores por cuenta propia no profesional, siempre en comparación con la probabilidad de perder el trabajo de un empleado público. Figura 2.1

Además, siempre controlando el efecto de las otras variables, los jóvenes (18 a 34 años) y los adultos mayores (60 años y más) duplican la probabilidad de haber perdido el trabajo en comparación con la situación de los adultos (35 a 59 años). Los trabajadores que en 2019 residían en hogares pobres por ingresos duplican la probabilidad de haber perdido el trabajo en comparación con los de hogares no pobres. Figura 2.1

### 3. Ingresos laborales en tiempos de cuarentena

La disminución de la actividad económica, consecuencia de la pandemia y la implementación de la cuarentena, generó un marcado descenso de los ingresos laborales en los trabajadores del AMBA. Según los datos de la EDSA COVID-19; el 19,8% de los ocupados no cobró ni tuvo ingresos en el período de la cuarentena, el 44,2% vio reducidos sus ingresos y solo el 36% pudo disponer de los mismos o más ingresos.

La situación de los trabajadores del Conurbano bonaerense es más adversa que la de los de la CABA; el 21,7% no tuvo ingresos y al 43,6% se le redujeron los ingresos laborales, en compa-

ración con el 13,7% y el 45,9%, respectivos de los trabajadores de la CABA. Solo el 34,6% de los ocupados del Conurbano y el 40,4% de los de la CABA recibieron los mismos o más ingresos.

Los ocupados que residen en hogares que en 2019 se encontraban en situación de pobreza vieron aún más reducidos sus ingresos que el resto. No cobró ni tuvo ingresos el 25,1% de los trabajadores de hogares pobres y el 50,5% vieron reducidos sus ingresos, en comparación con el 17,3% y el 41,3%, respectivamente de los ocupados que residen en hogares no pobres.

La mayor proporción de ocupados que no cobró ni tuvo ingresos se observa en los socios, patrones o empleadores, en los trabajadores que tenían trabajos temporarios o changas y en los trabajadores por cuenta propia no profesionales; 44,4%, 32,7% y 29,2%, respectivamente. La proporción de trabajadores que vieron reducidos sus ingresos se dio en mayor medida en los empleados en casas de familias, los trabajadores por cuenta propia no profesionales y profesionales independientes; con el 65%, el 56,2% y el 53,3%, respectivamente.

### **Posibilidad de seguir manteniendo el mismo nivel de ingresos laborales durante la cuarentena**

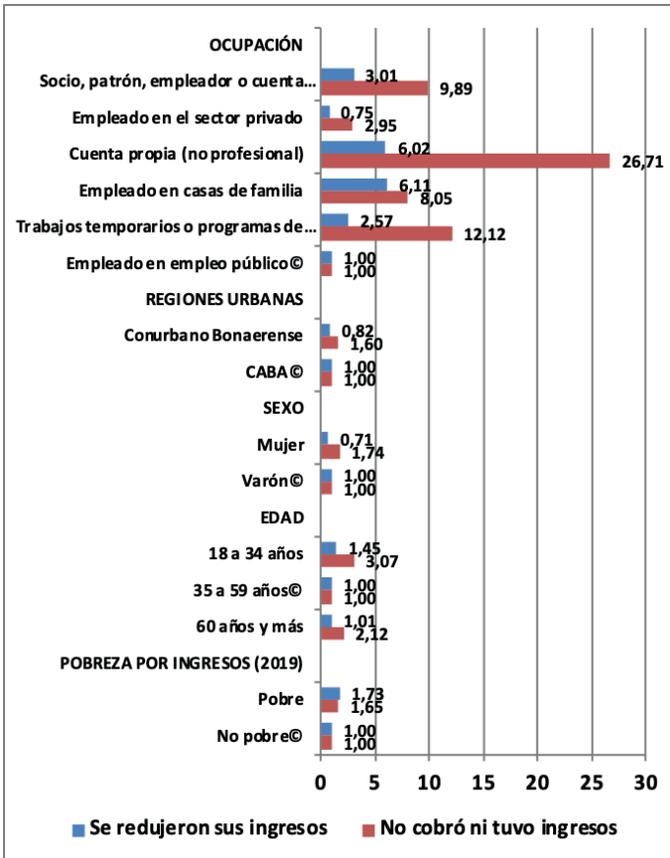
En este apartado se analiza, por medio de una técnica multivariada, la injerencia de factores personales y contextuales en la probabilidad de que los ocupados hayan experimentado alguna de estas dos situaciones en sus ingresos laborales: “que los ingresos laborales se les hayan reducido en el escenario de la cuarentena” o “no haber tenido ingresos”. Se determinan, por medio de un modelo de regresión logística multinomial, las categorías sociales y de la estructura productiva que inciden en la alteración de ingresos.

Se considera un modelo que posee como variables predictoras la edad, el nivel educativo, el sexo, la región de residencia (que evidencia las estructuras productivas regionales), el sector de inserción y la ocupación. Al igual que en el apartado anterior, a través de un procedimiento de regresión logística multinomial, se generaron dos modelos. Estos poseen un aceptable nivel de determinación expresado por un  $r$  cuadrado de Cox & Snell de 0,219 y un  $r$  cuadrado de Nagelkerke de 0,250. Pueden verse más detalles de los modelos en las tablas 9.5.A y 9.5.B del anexo estadístico.

Con respecto al primer modelo, que estudia la probabilidad de que los trabajadores hayan visto reducidos sus ingresos laborales, puede observarse en el anexo que la ocupación, el haber pertenecido a un hogar pobre en 2019, la edad y el sexo influyen taxativamente en la situación de haber visto disminuidos los ingresos laborales (coeficientes “wald” máximos de 61,18; 10,76; 5,69 y 5,56; respectivamente, para las categorías de mayor peso de cada una de estas variables) en comparación con la región de residencia que genera efectos no significativos. Tabla 9.5.A

Figura 3.1 Factores que incidieron en la imposibilidad de mantener los ingresos laborales en el período de la cuarentena. Regresión logística multinomial en referencia a haber recibido los mismos o más ingresos que antes de la cuarentena

Población ocupada de 18 años y más. Mayo 2020. AMBA\*  
Razón de probabilidad respecto de cada categoría de referencia



© Atributo de comparación

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Al analizar los “Exp (B)” se aprecia que, controlando el efecto de las otras variables, la ocupación es el atributo que genera una mayor discriminación entre sus categorías. Los empleados de casas de familias y los trabajadores por cuenta propia no profesional poseen cerca de seis veces más de ver reducidos sus ingresos que los empleados del sector público. Esta posibilidad se reduce a tres veces en el caso de patronos, empleadores y profesionales independientes, a 2,5 veces en el caso de trabajadores temporarios y beneficiarios de programas de empleo; siempre en comparación con la posibilidad de los empleados públicos. Siendo no significativa la diferencia que se observa en el caso de los empleados del sector privado. Figura 3.1

Además, en comparación con los adultos (35 a 59 años) los jóvenes (18 a 34 años) presentan un 45% más de probabilidad de ver reducidos sus ingresos laborales. Las mujeres una probabilidad levemente menor (-29%) que los hombres y los residentes en hogares pobres en 2019 un 73% más de probabilidades que la de los trabajadores de los de hogares no pobres de estar recibiendo menos ingresos. Figura 3.1

Con respecto al componente que estudia la probabilidad a que los ocupados no hayan tenido ningún ingreso laboral puede observarse en el anexo que la ocupación, la región de residencia, el sexo, la edad y la situación de pobreza en 2019 inciden en la situación de haber perdido los ingresos laborales (coeficientes “wald” máximos de 67,07; 4,76; 9,57; 32,9 y 6,12; respectivamente para las categorías de mayor peso de cada una de estas variables). Tabla 9.5.B

Por medio de los “Exp (B)” se puede decir que, controlando el efecto de las otras variables, la ocupación es el atributo que genera una mayor discriminación entre sus categorías. Los cuentapropistas no profesionales presentan 26,7 veces más de probabilidad que los empleados del sector público de haber perdido la totalidad de sus ingresos. Siempre con la misma referencia, esta posibilidad se reduce a 12,1 veces si es un trabajador temporario o beneficiario de un programa de empleo, a 9,9 veces si es socio,

patrón o profesional independiente, a 8 veces si es empleado de una casa de familia y a 2,9 veces si es empleado en el sector privado. Figura 3.1

Además, los residentes en el Conurbano bonaerense presentan un 60% más de probabilidad, que los que habitan la CABA, de haber perdido sus ingresos laborales. Esta probabilidad se incrementa en un 74% si es mujer en comparación con la probabilidad de los varones. Se triplica si son jóvenes (18 a 34 años) y se duplica si se refiere a adultos mayores (60 años y más), en comparación con los adultos (35 a 59 años). Además, aumenta un 75% en el caso de los trabajadores residentes en hogares pobres en 2019, en comparación con la probabilidad de los de hogares no pobres. En todos los casos, controlando el efecto del resto de las variables de modelo. Figura 3.1

#### 4. Particularidades laborales durante la cuarentena

##### Trabajadores que tienen permiso o certificado de excepción para poder salir a trabajar

En el contexto de pandemia se estableció la necesidad de un “aislamiento social preventivo y obligatorio” por lo que el Decreto 297/2020 establece que las personas solo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. En estos casos, no requerirán permisos de circulación. Sin embargo, el mismo decreto determina que quedan exceptuados del aislamiento y de la prohibición de circular los trabajadores afectados a las “actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia”. Dichas personas contarán con un certificado que acredite su condición frente a la autoridad competente en el caso de ser requerido. Es decir, que poseen permiso o certificado de excepción para poder salir a trabajar.

A nivel general, según los datos de la EDSA COVID-19, un 28% de los ocupados del Área Metropolitana de Buenos Aires posee este permiso. El porcentaje de trabajadores con permiso es mayor en el Conurbano que en la CABA (29,8% y 22,3%, respectivamente), en los trabajadores residentes en hogares no pobres que en hogares pobres (29,6% y 24,3%) y en hogares de nivel socioeconómico medio alto que en los de nivel muy bajo (29,5% y 6,8%). También el porcentaje se incrementa en los trabajadores de hogares del estrato medio no profesional (37,6%) que en el resto de los estratos y en los varones que en las mujeres (38,4% y 14,9%, respectivamente).

### Trabajadores que realizan trabajo por internet o teletrabajo

La dinámica de los cambios en la producción y en la comercialización que se generaron por la cuarentena afecta en forma dispar a los trabajadores. Algunos de ellos lo sufrieron en forma drástica con la pérdida del trabajo o con una significativa reducción de ingresos. Otros trabajadores pudieron coordinar con sus empleadores la realización de teletrabajo lo cual facilita la continuidad de las actividades productivas y también le asegura al trabajador su continuidad laboral y sus ingresos.

En el contexto actual, es importante considerar que, a pesar del esfuerzo de trabajadores y empresas para una forzada aplicación de teletrabajo, las posibilidades de una expansión generalizada encuentran como limitantes el rezago en términos tecnológicos del aparato productivo, la deficiente transformación digital de algunos hogares, las escasas habilidades digitales de los trabajadores y armonización de las normas sociales de uso del tiempo en el hogar (Albrieu, 2020).

Según los datos de la EDSA COVID-19 relevados en el AMBA solo un 26,8% de los ocupados pudo realizar un trabajo virtual.

El porcentaje de trabajadores que podía trabajar desde su hogar fue marcadamente mayor en CABA que en el Conurbano bonaerense (40,7% y 22,4%, respectivamente), en los trabajadores residentes en hogares no pobres que en hogares pobres (35,9% y 6,4%) y en hogares de nivel socioeconómico medio alto que en los de nivel muy bajo (62% y 2,6%, respectivamente). Además, este porcentaje se incrementa más en los trabajadores de hogares del estrato medio profesional (63%) que en el resto de los estratos y en las mujeres más que en los varones (33,4% y 21,6%, respectivamente).

## 5. Recursos psicológicos de los trabajadores en el contexto de cuarentena

Los estudios referidos a la situación de la salud de los residentes del AMBA que realizaron Solange Rodríguez Espínola, María Agustina Paternó Manavella y Pilar Filgueira (2020), basados en la EDSA COVID-19, ponen ampliamente de manifiesto el impacto que la crisis sanitaria y la cuarentena generaron en el derecho a la salud de la población y la profundización de las deudas en el Estado y la atención en salud física y psicológica de los adultos. En el caso específico de los trabajadores, el escaso bienestar subjetivo constituye un problema estructural que vuelve a observarse en tiempos de pandemia.

Uno de los indicadores del nivel de bienestar es el malestar psicológico que se entiende como un déficit en los recursos emocionales y cognitivos de las personas, carencia que afecta las capacidades para responder a las demandas ordinarias de la vida cotidiana, desenvolverse socialmente y para tener relaciones satisfactorias con los otros (Rodríguez Espínola, 2016). Este déficit es más marcado en los ocupados que no tuvieron ingresos: en el escenario de cuarentena por COVID-19 presentaron malestar

psicológico el 35,3% de estos trabajadores, mientras que solo se observó en el 26,2% de los trabajadores que vieron reducidos sus ingresos, en el 21,8% de los que no tuvieron disminución de ingresos y en el 26,5% del total de ocupados.

Las estrategias de afrontamiento constituyen los esfuerzos tanto cognitivos como conductuales que realizan las personas para manejar la tensión psicológica y hacer frente a las situaciones adversas (Rodríguez Espínola, 2016). En este marco, es posible diferenciar dos tipos de afrontamiento: el activo (orientado a la solución del problema) y el pasivo / negativo (orientado a evitar el problema). Se identificó en el relevamiento de la EDSA COVID-19 que el afrontamiento negativo fue mayor en los trabajadores que no tuvieron ingresos que en el resto: el 28,3% de estos trabajadores presentó una orientación de afrontamiento negativo en comparación con el 18,8% de los ocupados que experimentaron reducción de ingresos, el 9,8% de los que no vieron afectados sus ingresos y el 17,4% del total de ocupados.

La felicidad es el resultado de un proceso dinámico y complejo que va más allá del ámbito privado. Por lo que trasciende la emoción personal de quien lo experimenta y se convierte en un asunto psicosocial que puede verse afectado por un contexto o situación laboral desfavorable (Rodríguez Espínola, 2016). Los trabajadores que no tuvieron ingresos se sienten nada o poco felices en una proporción levemente mayor que el resto: según la EDSA COVID-19 un 17,1% de estos expresaron sentirse nada o poco felices mientras que solo se encontraban en esta situación el 13,8% de los ocupados que vieron disminuidos sus ingresos, el 16,1% de los que no vieron alterados negativamente sus ingresos y el 15,3% del total de trabajadores.

La creencia de control externo se entiende como la convicción de que lo que ocurre es resultado del azar, del destino o de la influencia de otros con mayor poder, en lugar de creer que es producto del propio comportamiento. En este complejo, se percibe que los eventos no pueden ser controlados y se instala una falta de valoración del esfuerzo y de la dedicación

personal por desestimar la eficacia del propio accionar para producir cambios. Los individuos que presentan esta creencia son más influenciables frente a la coerción social, además de tener escasa motivación al logro y bajas expectativas hacia el futuro (Rodríguez Espínola, 2016). La creencia de control externo es mayor en los trabajadores que no recibieron ingresos en los tiempos de pandemia: la perciben un 23% de ellos y solo un 15% de los ocupados que tuvieron menos ingreso, el 9% de los que declararon tener los mismos o más ingresos y el 14,4% del total de trabajadores.

## 6. Conclusiones

Entre los hechos verificados más importantes se puede identificar la pérdida de trabajo e ingresos en los ocupados con empleos más precarios, en los patrones o empleadores, en los profesionales independientes y en los cuentapropistas no profesionales. La situación de pandemia y su correlato en la necesidad de aplicar una política de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) generó alteraciones de gran magnitud en el escenario laboral del AMBA, el cual presenta ya desde hace varias décadas un alto nivel de precariedad, segmentación y exclusión.

A la ya conocida heterogeneidad en la estructura productiva (existencia de un sector privado formal y un extendido sector privado micro-informal) se le sumó el impedimento de producir a gran parte de las empresas de ambos sectores. Esta inédita situación generó una disminución de ingresos tanto para los empleados como para los empleadores. Significativas pérdidas a las empresas, inactividad de gran parte de los trabajadores por cuenta propia, recorte de salarios a algunos empleados y pérdidas de puestos de trabajo. De esta manera, el estado de emergencia del ámbito de la salud generó, como efecto no deseado, un estado de

emergencia en la estructura productiva y un empeoramiento del escenario laboral que amplía aún más las brechas que se observan entre los trabajadores (Ernst y López Mourelo, 2020).

Las observaciones a partir de la EDSA COVID-19 se convierten en una medición indirecta de la crisis de la estructura productiva y sus resultados, referidos al AMBA, convergen con los de nivel nacional expresados en informes oficiales (MDP, 2020:6) que indican la gravedad de la situación: “la industria automotriz no fabricó ningún vehículo en abril, por lo que la producción cayó 100% frente al mismo mes de 2019” y “las ventas de insumos para la construcción se derrumbaron 74,3% en abril en relación con el mismo mes de 2019”, “al comparar con marzo último, los volúmenes despachados registraron una baja de 59,2% desestacionalizado”.

En el contexto de crisis COVID-19, sabemos que en el AMBA no solo hay más hogares pobres, sino que gran parte de los hogares que eran pobres, son ahora aún más pobres (Bonfiglio, Salvia y Vera; 2020). Esto se da en el contexto de un empeoramiento generalizado que cristalizará en una sociedad más empobrecida ya que el impacto de la cuarentena se da en un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado, con lo cual también sus efectos –tanto laborales como psico-sociales– alimentan una nueva fase de exclusión y desigualdad social.

La grave situación que generó la cuarentena tiene características inéditas ya que no solo afectó a las familias y a los trabajadores que desde hace décadas están excluidos y limitados a desarrollar sus actividades laborales en la “periferia” de la estructura productiva, sino que también afectó al sector privado formal. En primera instancia, en este aspecto, perjudicó a trabajadores pertenecientes a estratos medios y medios altos. También se vieron damnificados profesionales independientes que no pudieron continuar con sus actividades por lo menos durante los tres primeros meses de la cuarentena (abogados, escribanos, etc.) o propietarios de comercios que no pudieron desarrollar actividades en dicho período. Además, podríamos contar en este grupo

a cuentapropistas no profesionales, pero de mano de obra calificada (actores, peluqueros, trabajadores de reparaciones no prioritarias del hogar, etc.), algunos de ellos totalmente bloqueados para desarrollar sus actividades. Muchos pueden haber aplicado a la percepción del IFE que, en el mejor de los casos, les generó un ingreso de \$ 10.000 –muy por debajo de sus ingresos mensuales– y/o la alternativa de préstamos subsidiados a tasa 0% para poder subsistir.

En segunda instancia, debemos agregar a las pymes y grandes empresas que vieron seriamente afectada su capacidad de producir y comercializar. Algunas de ellas pueden haber aplicado a la obtención del pago parcial de su nómina salarial, por supuesto solamente si cumplían los estrictos requisitos. En este escenario, el desmoronamiento de la de economía formal generó un serio problema en los ingresos fiscales. La recaudación tributaria total de marzo, a nivel país, implicó una caída de 24,8% en términos reales en comparación con igual mes del año anterior y el impuesto al valor agregado (IVA) una baja de 34,1%. Los informes oficiales (MDP, 2020: 1) expresan que en la Argentina “los primeros indicadores de actividad productiva muestran un deterioro inédito, con caídas que en algunos sectores incluso llegan a superar al peor momento del año 2002”. Esto expresa la complejidad de la situación nacional al requerirse un aumento de las transferencias que realiza el Estado en un contexto de marcada disminución de los ingresos fiscales, sin posibilidad de endeudarse, con un déficit preexistente y en un escenario internacional adverso.

Sin duda que los efectos de la pandemia y de la necesaria cuarentena implican un aumento de las desigualdades laborales y pérdidas de puestos de trabajo, de ingresos y de capacidad de compra del salario. Las generales de la ley se agravan en la Argentina por su heterogeneidad estructural de décadas, la falta de inversiones, el persistente déficit fiscal, la agobiante deuda pública, la posible cesación de pagos y el potencial bloqueo de préstamos internacionales tanto para el sector público como para

el privado. Se suma a esto el contexto altamente inflacionario en medio del cual las negociaciones colectivas tendrían que recuperar una pérdida del poder adquisitivo cercana al 50% correspondiente al año anterior. Un escenario difícil: trabajadores con suspensiones y despidos negociando con empleadores sin producción y escasas expectativas de ventas a futuro.

En este marco, lejos de constituirnos en una sociedad más igualitaria, cabe advertir que la situación amplía desigualdades materiales, sociales y simbólicas. Es por ello por lo que, a la necesidad de coordinar políticas activas para atender la emergencia, crecen los desafíos políticos para el día en que comience el proceso de salida de la cuarentena. Si bien, la mayor parte de las medidas de gobierno adoptadas buscan reducir los efectos de la parálisis económica, sin las cuales la situación social sería peor, no hay posibilidades de cambiar la situación estructuralmente crítica que afecta a los sectores más vulnerables si no es a través de la puesta en marcha de un plan de reactivación de la producción que se focalice en la generación de trabajo.

Los efectos analizados demandan políticas de Estado que apunten no solo a administrar la escasez, sino también al diseño de salidas productivas. La gravedad de la situación impone la necesidad de políticas persistentes en el tiempo; que sean consensuadas entre el sistema político, empresarios, empleadores, formadores de precios, inversores, representantes sindicales, organizaciones de base, referentes de universidades y del sistema de ciencia y tecnología para que se pueda desarrollar un incremento de la producción que apunte al mercado (interno y externo), que genere valor agregado y puestos de trabajo genuinos con el respeto a los derechos laborales y al medio ambiente.

## 7. Bibliografía

- Albrieu, R. (2020). Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC. (Consultado el 10-6-2020). Disponible en: <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/Albrieu-abril-2020-Oportunidades-y-limites-del-teletrabajo-en-Argentin...-3.pdf>>
- Aldrich, J. y Forrest, N. (1984). *Linear Probability, Logit and Probit Models*. Sage California: Publications, Serie: Quantitative Applications, (45).
- Arakaki, A. (2017). “Movilidad ocupacional en un mercado de trabajo segmentado”. *Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*, (54), 27-53.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2020, mayo). *Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM)*. Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2015). “Informalidad y segmentación del mercado laboral: el caso de la Argentina”. *Revista de la CEPAL*, (117), 127-143.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010”. *Desarrollo Económico*, 52(206), 205-228.
- Benza, G. y Kessler, G. (2020). *La ¿nueva? estructura social de América Latina: Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bonfiglio, J.; Salvia, A. y Vera, J. (2020). *Empobrecimiento y desigualdades sociales en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: ODSA. UCA. (Consultado el 22-6-2020). Disponible en: <[http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2020/2020\\_OBSERVATORIO\\_EDSA%20COVID19\\_EMPOBRECIMIENTO-II.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2020/2020_OBSERVATORIO_EDSA%20COVID19_EMPOBRECIMIENTO-II.pdf)>
- CAME (2020). Producción de la industria pyme. Resultados del mes de mayo 2020. Comunicado 20/06/202. Buenos Aires.

- Consultado el 22-6-2020. Disponible en: <http://redcame.org.ar/prensa/9705/produccion-de-la-industria-pyme-resultados-del-mes-de-mayo-2020>
- CEP-XXI (2020). Informe de panorama productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva. Junio 2020. Buenos Aires: Centro de Estudios para la Producción XXI (CEP-XXI). Ministerio de Desarrollo Productivo.
- CETYD (2019). Informe de seguimiento permanente de la situación laboral. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires. (Consultado el 9-4-2020). Disponible en: [http://www.cetyd.unsam.edu.ar/documentos/situacion-laboral/informe\\_19.pdf](http://www.cetyd.unsam.edu.ar/documentos/situacion-laboral/informe_19.pdf)
- CIFRA (2019). Informe de Coyuntura N° 32. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. CTA. Noviembre de 2019.
- Delfini, M.; Drolas, A.; Montes Cató, J. y Spinosa, L. (2020). “Lidiando con el trabajo. Impacto del COVID-19 sobre el trabajo productivo y reproductivo”. *Trabajo y Sociedad*, 31(35), 67-82. Santiago del Estero.
- Ecolatina (2020, 22 de junio). *Monitor Semanal de Crisis*. Buenos Aires.
- Ernst, C. y López Mourelo, E. (2020). *El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. Nota técnica de la OIT. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ernst, C.; López Mourelo, E.; Pizzicannella, M.; Rojo, S. y Romero, C. (2020). *Argentina: Los retos en las respuestas a la pandemia y sus impactos socioeconómicos. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*. Nota técnica país. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) (2020a). *Informes técnicos*. Vol. 4, N° 90. *Cuentas nacionales*. Vol. 4, N° 8. *Estimador mensual de actividad económica*. Estimación preliminar de marzo de 2020. Buenos Aires.
- (2020b). *Informes técnicos*. Vol. 4, N° 100. *Industria ma-*

- nufacturera*. Vol. 4, Nº 14 *Índice de producción industrial manufacturero Abril de 2020*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kosacoff, B. (2019). *Desarrollo industrial y competitividad*. UBA-UTDT. [Mimeo].
- Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP) (2020). *Informe técnico. El impacto económico del coronavirus en Argentina*. 8 de mayo de 2020. Buenos Aires: IF-2020-30888204-APN-UGA#MDP.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2020). *Encuesta de Indicadores Laborales. Junio 2020*. Datos de abril de 2020: Buenos Aires. Consultado el 23-6-2020. Disponible en: <[http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eil/eil\\_2004\\_informe.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/eil/eil_2004_informe.pdf)>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina / Fabio Bertranou, Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina (Documento de trabajo, Nº 2).
- Poy, S. (2019). *Mercado de trabajo, políticas sociales y condiciones de vida. La reproducción de los hogares en la Argentina (2003-2014)*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.te-seopress.com/condicionesdevida>
- Rodríguez Espínola, S. (2016). "Situación de la salud y condiciones psicosociales". En: Salvia, A. (ed.), *Tiempo de balance: Deudas sociales pendientes al final del Bicentenario* (pp. 173-212). Buenos Aires: Educa.
- Rodríguez Espínola, S.; Paternó Manavella, M. y Filgueira, P. (2020). *Atención de la salud y hábitos de sueño en el contexto de crisis sanitaria*. En Salvia, A. (2020). *Desigualdades sociales en tiempos de pandemia*. ODSA. UCA. Buenos Aires. Consultado el 23-6-2020.
- Salvia, A. y Poy, S. (2020). *Presentación del estudio: Impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por COVID-19*

en el AMBA. *Informe de Avance*. ODSA. UCA. Buenos Aires. (Consultado el 23-6-2020). Disponible en: <[http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020\\_OBSERVATORIO\\_ODSACOV19\\_PRESENTACION-I.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020_OBSERVATORIO_ODSACOV19_PRESENTACION-I.pdf)>

Wainer, A. y Schorr, M. (2014). “La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa”. *Realidad Económica*, (286), 137-154.

## Fuente jurídica

Decreto 297/2020. Aislamiento social preventivo y obligatorio. DECNU-2020-297-APN-PTE. (Consultado el 5-6-2020). Disponible en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>>

## 8. Ficha técnica de la EDSA

### Ficha técnica de la Encuesta de la Deuda Social Argentina-Equidad (2019) /AMBA

*Universo*: hogares particulares y población residente en dichos hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires urbanizada (AMBA).

*Tamaño de la muestra*: 1.776 hogares.

*Dominio de la muestra*: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense.

*Procedimiento de muestreo*: muestreo polietápico con una primera etapa de conglomeración y una segunda de estratificación. La selección de los radios muestrales dentro de cada aglomerado y estrato es aleatoria y ponderada por la cantidad de hogares de cada radio. Las manzanas al interior de cada punto muestral y los

hogares de cada manzana se seleccionan aleatoriamente a través de un muestro sistemático, mientras que los individuos dentro de cada vivienda son seleccionados mediante un sistema de cuotas de sexo y edad.

*Criterio de Estratificación:* estratificación socioeconómica efectuada por clasificación y ordenación de los radios censales según promedio de nivel educativo del jefe/a de hogar en cada radio.

*Fecha de realización:* tercer trimestre de 2019.

#### Ficha técnica de la Encuesta de la Deuda Social Argentina – COVID-19

*Universo:* Hogares particulares del Área Metropolitana de Buenos Aires urbanizada (AMBA) relevados en la EDSA 2019.

*Tamaño de la muestra:* 500 hogares.

*Dominio de la muestra:* Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense.

*Procedimiento de muestreo:* selección aleatoria, estratificada y con cuotas de sexo y nivel socio económico: 500 hogares relevados en 2019 (casos panel), con reemplazo.

*Criterio de Estratificación:* por aglomerado (CABA-Conurbano bonaerense).

*Fecha de realización:* 7 al 12 de mayo de 2020.

## 9. Anexo estadístico

Tabla 9.1

Situación laboral respecto a la ocupación que poseía antes de la cuarentena

En porcentaje de población ocupada de 18 años y más. Año 2020. AMBA\*

	Sigue trabajando como siempre o más	Está trabajando menos horas	Está de licencia por ser grupo de riesgo	Está suspendido o debió dejar de trabajar	Perdió el empleo o se quedó sin trabajo
<b>TOTALES</b>	26,4	22,0	4,2	39,3	8,2
<b>Características estructurales</b>					
<b>regiones urbanas</b>					
CABA	29,3	31,9	3,5	32,0	3,3
Conurbano bonaerense	25,4	18,8	4,4	41,6	9,8
<b>Estrato socio-ocupacional (2019)</b>					
Medio profesional	40,9	30,4	2,3	24,4	2,1
Medio no profesional	34,8	33,1	7,7	21,3	3,1
Trabajador integrado	20,1	11,8	1,6	55,6	10,8
Trabajador marginal	3,8	8,9	4,2	62,1	21,0
<b>Nivel socioeconómico (2019)</b>					
Medio alto	44,5	31,0	4,7	17,0	2,8
Medio bajo	35,5	25,2	2,6	33,6	3,1
Bajo	11,2	18,6	5,5	55,8	9,0

Muy Bajo	3,1	12,5	4,8	53,7	26,0
<b>Pobreza Por Ingresos (2019)</b>					
No pobre	31,9	25,5	4,3	33,3	5,0
Pobre	13,9	14,0	3,9	52,8	15,4
<b>Presencia de seguridad social en el hogar (2019)</b>					
Con seguridad social	34,6	25,7	4,6	31,8	3,2
Sin seguridad social	7,8	13,5	3,2	56,1	19,4
<b>Características del individuo</b>					
<b>Sexo</b>					
Varón	28,3	26,2	3,9	34,3	7,4
Mujer	23,9	16,7	4,5	45,7	9,2
<b>Grupos de edad</b>					
18 a 34 años	20,4	21,3	3,9	41,1	13,2
35 a 59 años	32,0	25,4	2,8	34,9	4,9
60 años y más	21,0	11,4	9,5	50,7	7,5
<b>Rol en el hogar</b>					
Jefe	27,5	23,6	6,1	37,1	5,7
No jefe	24,5	19,3	1,0	42,9	12,3
<b>Condición respecto al empleo (2019)</b>					
Empleo pleno	43,6	27,6	5,2	23,1	0,5
Empleo precario	11,3	29,0	6,3	46,4	6,8
Desempleo/ subempleo	11,9	14,2	3,0	49,6	21,3
Inactivo	12,8	7,2	0,0	64,1	15,9

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

**Tabla 9.2**

**Variación de los ingresos laborales respecto a los de antes de la cuarentena**

En porcentaje de población ocupada de 18 años y más. Año 2020. AMBA\*

	Tuvo los mismos o más ingresos	Se redujeron sus ingresos	No cobró ni tuvo ingresos
<b>Totales</b>	<b>36,0</b>	<b>44,2</b>	<b>19,8</b>
<b>Características estructurales</b>			
<b>regiones urbanas</b>			
CABA	40,4	45,9	13,7
Conurbano bonaerense	34,6	43,6	21,7
<b>Estrato socio-ocupacional (2019)</b>			
Medio profesional	56,0	30,6	13,4
Medio no profesional	43,6	39,8	16,6
Trabajador integrado	19,2	60,5	20,2
Trabajador marginal	29,8	37,2	33,0
<b>Nivel socioeconómico (2019)</b>			
Medio alto	54,0	35,2	10,8
Medio bajo	42,8	45,2	12,0
Bajo	25,3	50,6	24,1
Muy Bajo	18,4	42,6	39,0
<b>Pobreza por ingresos (2019)</b>			
No pobre	41,3	41,3	17,3
Pobre	24,4	50,5	25,1

<b>Presencia de seguridad social en el hogar (2019)</b>			
Con seguridad social	47,3	39,0	13,7
Sin seguridad social	10,7	55,8	33,5
<b>Características del individuo</b>			
<b>Sexo</b>			
Varón	36,5	46,8	16,7
Mujer	35,5	40,9	23,7
<b>Grupos de edad</b>			
18 a 34 años	31,0	43,2	25,7
35 a 59 años	38,7	47,0	14,3
60 años y más	39,0	36,6	24,4
<b>Rol en el hogar</b>			
Jefe	38,2	43,8	18,0
No jefe	32,4	44,9	22,7
<b>Condición respecto al empleo (2019)</b>			
Empleo pleno	55,9	37,1	7,1
Empleo precario	16,1	57,3	26,5
Desempleo/subempleo	15,1	45,1	39,8
Inactivo	29,1	47,7	23,2

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

**Tabla 9.3**

**Particularidades laborales durante la pandemia**

En porcentaje de población ocupada de 18 años y más. Año 2020. AMBA\*

	Tiene permiso o certificado de excepción para poder salir a trabajar	Está haciendo algún trabajo por internet o teletrabajo
<b>Totales</b>	<b>28,0</b>	<b>26,8</b>
<b>Características estructurales</b>		
<b>regiones urbanas</b>		
Caba	22,3	40,7
Conurbano bonaerense	29,8	22,4
<b>Estrato socio-ocupacional (2019)</b>		
Medio profesional	26,7	63,0
Medio no profesional	37,6	34,1
Trabajador integrado	28,1	8,8
Trabajador marginal	9,5	3,8
<b>Nivel socioeconómico (2019)</b>		
Medio alto	29,5	62,0
Medio bajo	42,5	24,2
Bajo	24,5	7,4
Muy bajo	6,8	2,6
<b>Pobreza por ingresos (2019)</b>		
No pobre	29,6	35,9
Pobre	24,3	6,4

<b>Presencia de seguridad social en el hogar (2019)</b>		
Con seguridad social	33,6	36,3
Sin seguridad social	15,5	5,6
<b>Características del individuo</b>		
<b>Sexo</b>		
Varón	38,4	21,6
Mujer	14,9	33,4
<b>Grupos de edad</b>		
18 a 34 años	18,2	24,6
35 a 59 años	38,3	30,4
60 años y más	15,8	19,6
<b>Rol en el hogar</b>		
Jefe	33,2	22,9
No jefe	19,6	33,2
<b>Condición respecto al empleo (2019)</b>		
Empleo pleno	43,7	39,5
Empleo precario	19,5	20,7
Desempleo/subempleo	8,3	15,4
Inactivo	17,4	12,1

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Tabla 9.4.A

Estadísticos de la regresión logística multinomial sobre la imposibilidad de continuar trabajando normalmente en la cuarentena en referencia a continuar trabajando normalmente o de encontrarse con licencia por pertenecer al grupo de riesgo Población ocupada de 18 años y más. Mayo 2020. AMBA\*

Modelo 1: “Está trabajando menos horas” en referencia a “Continúa trabajando normalmente o se encuentra con licencia por pertenecer al grupo de riesgo”

	B	Error típ.	Wald	gl	Sig.	Exp (B)	Intervalo de confianza al 95% para Exp(B)	
							Límite inferior	Límite superior
Intersección	-0,64	0,26	6,09	1	0,01			
<b>Ocupación</b>								
Socio, patrón, empleador o cuenta propia profesional	1,72	0,33	27,76	1	0,00	5,60	2,95	10,63
Empleado en el sector privado	0,14	0,25	0,32	1	0,57	1,15	0,71	1,87
Cuenta propia (no profesional)	1,52	0,26	33,55	1	0,00	4,56	2,73	7,62
Empleado en casas de familia	0,01	1,06	0,00	1	0,99	1,01	0,13	8,10
Trabajos temporarios o programas de empleo	1,71	0,40	18,45	1	0,00	5,54	2,54	12,10

Empleado en empleo público <sup>©</sup>						1,00		
<b>Regiones urbanas</b>								
Conurbano bonaerense	-0,55	0,18	9,42	1	0,00	0,58	0,41	0,82
CABA <sup>©</sup>						1,00		
<b>Sexo</b>								
Mujer	-0,25	0,17	2,16	1	0,14	0,78	0,56	1,09
Varón <sup>©</sup>						1,00		
<b>Edad</b>								
18 a 34 años	0,42	0,18	5,20	1	0,02	1,52	1,06	2,18
35 a 59 años <sup>©</sup>						1,00		
60 años y más	-0,79	0,29	7,41	1	0,01	0,46	0,26	0,80
<b>Pobreza por ingresos (2019)</b>								
Pobre	0,00	0,21	0,00	1	0,98	1,00	0,66	1,53
No pobre <sup>©</sup>						1,00		

<sup>©</sup> Atributo de comparación

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Tabla 9.4.B

Estadísticos de la regresión logística multinomial sobre la imposibilidad de continuar trabajando normalmente en la cuarentena en referencia a continuar trabajando normalmente o de encontrarse con licencia por pertenecer al grupo de riesgo Población ocupada de 18 años y más. Mayo 2020. AMBA\*

Modelo 2: “Está suspendido, debió dejar de trabajar o perdió el empleo” en referencia a “Continúa trabajando normalmente o se encuentra con licencia por pertenecer al grupo de riesgo”

	B	Error típ.	Wald	gl	Sig.	Exp (B)	Intervalo de confianza al 95% para Exp(B)	
							Límite inferior	Límite superior
Intersección	-1,11	0,24	20,92	1,00	0,00			
<b>Ocupación</b>								
Socio, patrón, empleador o cuenta propia profesional	0,90	0,31	8,21	1,00	0,00	2,46	1,33	4,56
Empleado en el sector privado	0,01	0,21	0,00	1,00	0,97	1,01	0,67	1,52
Cuenta propia (no profesional)	1,27	0,23	30,82	1,00	0,00	3,55	2,27	5,56
Empleado en casas de familia	3,06	0,53	33,19	1,00	0,00	21,32	7,53	60,39
Trabajos temporarios o programas de empleo	2,31	0,34	47,03	1,00	0,00	10,03	5,19	19,39
Empleado en empleo público <sup>©</sup>				0,00		1,00		

Regiones urbanas								
Conurbano bonaerense	0,09	0,17	0,26	1,00	0,61	1,09	0,78	1,52
CABA <sup>©</sup>				0,00		1,00		
Sexo								
Mujer	0,32	0,15	4,59	1,00	0,03	1,37	1,03	1,83
Varón <sup>©</sup>				0,00		1,00		
Edad								
18 a 34 años	0,65	0,16	15,84	1,00	0,00	1,92	1,39	2,66
35 a 59 años <sup>©</sup>				0,00		1,00		
60 años y más	0,63	0,21	8,55	1,00	0,00	1,87	1,23	2,85
Pobreza por ingresos (2019)								
Pobre	0,76	0,18	18,75	1,00	0,00	2,15	1,52	3,03
No pobre <sup>©</sup>				0,00		1,00		

<sup>©</sup> Atributo de comparación

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Tabla 9.5.A

Estadísticos de la regresión logística multinomial sobre la imposibilidad de mantener los ingresos laborales en el período de la cuarentena en referencia a haber recibido los mismos o más ingresos que antes de la cuarentena

Población ocupada de 18 años y más. Mayo 2020. AMBA\*

Modelo 1: “Se redujeron sus ingresos” en referencia a “Tuvo los mismos o más ingresos”

	B	Error típ.	Wald	gl	Sig.	Exp (B)	Intervalo de confianza al 95% para Exp(B)	
							Límite inferior	Límite superior
Intersección	-0,36	0,22	2,67	1,00	0,10			
<b>Ocupación</b>								
Socio, patrón, empleador o cuenta propia profesional	1,10	0,28	15,95	1,00	0,00	3,01	1,75	5,17
Empleado en el sector privado	-0,29	0,20	2,21	1,00	0,14	0,75	0,51	1,10
Cuenta propia (no profesional)	1,80	0,23	61,18	1,00	0,00	6,02	3,84	9,44
Empleado en casas de familia	1,81	0,34	28,09	1,00	0,00	6,11	3,13	11,95
Trabajos temporarios o programas de empleo	0,94	0,27	12,58	1,00	0,00	2,57	1,53	4,33
Empleado en empleo público <sup>©</sup>				0,00		1,00		

Regiones urbanas								
Conurbano bonaerense	-0,20	0,16	1,58	1,00	0,21	0,82	0,60	1,12
CABA <sup>©</sup>				0,00		1,00		
Sexo								
Mujer	-0,34	0,14	5,56	1,00	0,02	0,71	0,54	0,94
Varón <sup>©</sup>				0,00		1,00		
Edad								
18 a 34 años	0,37	0,15	5,69	1,00	0,02	1,45	1,07	1,96
35 a 59 años <sup>©</sup>				0,00		1,00		
60 años y más	0,01	0,21	0,00	1,00	0,95	1,01	0,67	1,54
Pobreza por ingresos (2019)								
Pobre	0,55	0,17	10,76	1,00	0,00	1,73	1,25	2,41
No pobre <sup>©</sup>				0,00		1,00		

© Atributo de comparación

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Tabla 9.5.B

Estadísticos de la regresión logística multinomial sobre la imposibilidad de mantener los ingresos laborales en el período de la cuarentena en referencia a haber recibido los mismos o más ingresos que antes de la cuarentena

Población ocupada de 18 años y más. Mayo 2020. AMBA\*

Modelo 2: “No cobró ni tuvo ingresos” en referencia a “Tuvo los mismos o más ingresos”

	B	Error típ.	Wald	gl	Sig.	Exp (B)	Intervalo de confianza al 95% para Exp(B)	
							Límite inferior	Límite superior
Intersección	-3,74	0,43	75,06	1,00	0,00			
<b>Ocupación</b>								
Socio, patrón, empleador o cuenta propia profesional	2,29	0,47	23,82	1,00	0,00	9,89	3,94	24,83
Empleado en el sector privado	1,08	0,39	7,88	1,00	0,01	2,95	1,39	6,27
Cuenta propia (no profesional)	3,28	0,40	67,07	1,00	0,00	26,71	12,17	58,62
Empleado en casas de familia	2,09	0,51	16,83	1,00	0,00	8,05	2,97	21,82
Trabajos temporarios o programas de empleo	2,49	0,43	34,37	1,00	0,00	12,12	5,26	27,90
Empleado en empleo público <sup>©</sup>				0,00		1,00		

Regiones urbanas								
Conurbano bonaerense	0,47	0,22	4,76	1,00	0,03	1,60	1,05	2,45
CABA <sup>©</sup>				0,00		1,00		
Sexo								
Mujer	0,55	0,18	9,57	1,00	0,00	1,74	1,22	2,47
Varón <sup>©</sup>				0,00		1,00		
Edad								
18 a 34 años	1,12	0,20	32,90	1,00	0,00	3,07	2,09	4,50
35 a 59 años <sup>©</sup>				0,00		1,00		
60 años y más	0,75	0,25	8,74	1,00	0,00	2,12	1,29	3,49
Pobreza por ingresos (2019)								
Pobre	0,50	0,20	6,12	1,00	0,01	1,65	1,11	2,45
No pobre <sup>©</sup>				0,00		1,00		

© Atributo de comparación

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Fuente: EDSA COVID-19; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

## 10. Anexo metodológico

### Definiciones de las variables utilizadas

A continuación, se presentan, para cada una de las dimensiones analizadas, los indicadores utilizados, su definición conceptual y su definición operacional

#### Indicadores del escenario laboral

##### *Sigue trabajando como siempre o más*

Es una medida de la posibilidad que tuvieron los trabajadores de seguir realizando sus actividades con la misma intensidad horaria o más en comparación con el nivel anterior a la cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que siguen trabajando como siempre o más horas en comparación con lo que trabajaban antes de la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

##### *Está trabajando menos horas*

Es una medida de la obligación que tuvieron los trabajadores de disminuir la cantidad de horas trabajadas en comparación con el nivel anterior a la cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que están trabajando menos horas en comparación con lo que trabajaban antes de la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

##### *Está de licencia por ser grupo de riesgo*

Es una medida de la proporción de trabajadores que por razones de edad o de salud preexistente se encuentran en el grupo de riesgo de ser afectados significativamente en el caso de contraer COVID-19.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que por pertenecer a un grupo de riesgo ante el COVID-19

no están trabajando durante la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*Está suspendido o debió dejar de trabajar*

Es una medida del nivel de trabajadores que fueron suspendidos de sus actividades como asalariado o que por razones ajenas a su voluntad no pudo desarrollar sus actividades de cuenta propia.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que están suspendidos o debieron dejar de trabajar por efecto de la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*Perdió el empleo o se quedó sin trabajo*

Es una medida de la posibilidad que tuvieron los trabajadores de perder el empleo o quedarse sin trabajo por cuenta propia por efecto de la limitación de las actividades por la cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que perdieron el empleo asalariado o se quedaron sin trabajo por cuenta propia por efecto de la inactividad generada por las medidas adoptadas durante la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*Tuvo los mismos o más ingresos*

Es una medida de la posibilidad que tuvieron los trabajadores de sostener o incrementar sus ingresos laborales en el período de la cuarentena en comparación con los ingresos anteriores a la cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que tuvieron los mismos o mayores ingresos en comparación con los que tenían antes de la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*Se redujeron sus ingresos*

Es una medida de la disminución de ingresos laborales que sufrieron los trabajadores en el período de la cuarentena en comparación con los ingresos anteriores a la cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que se les redujeron los ingresos en comparación con los que tenían antes de la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*No cobró ni tuvo ingresos*

Es una medida del nivel de pérdida total de ingresos laborales que sufrieron los trabajadores en el período de la cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que no tuvieron ingresos durante el mes anterior por causa de la suspensión de actividades durante la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*Tiene permiso o certificado de excepción para poder salir a trabajar*

Es una medida de la proporción de trabajadores autorizados a trasladarse para realizar sus actividades laborales durante el período de cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que perdieron el empleo asalariado o se quedaron sin trabajo por cuenta propia por efecto de la inactividad generada por las medidas adoptadas durante la cuarentena, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

*Está haciendo algún trabajo por internet o teletrabajo*

Es una medida de la proporción de trabajadores que por el tipo de actividad que realizan pueden trabajar por Internet o realizar teletrabajo en el período de cuarentena.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que realizan algún tipo de trabajo por Internet o realizan teletrabajo, respecto del total de ocupados de 18 años y más.

### *Sector*

Refiere a la diferenciación entre los sectores económico-ocupacionales con distinto grado de productividad. Revela la coexistencia de un sector de alta productividad, fuertemente vinculado al mercado exterior, y otras actividades de baja productividad, vinculadas al mercado interno.

Porcentaje de ocupados de 18 años y más que manifestaron que realizan sus actividades en el:

Sector público: actividades laborales vinculadas al desarrollo de la función estatal en sus distintos niveles de gestión (nacional, provincial, municipal u organismos descentralizado).

Sector privado formal: actividades laborales de elevada productividad y altamente integradas económicamente a los procesos de modernización. En términos operativos, son ocupaciones en establecimientos medianos o grandes o actividades profesionales.

Sector privado micro-informal: actividades laborales dominadas por la baja productividad, alta rotación de trabajadores y su no funcionalidad al mercado formal o más estructurado. En términos operativos, son ocupaciones en establecimientos pequeños, de servicio doméstico o independientes no profesionales.

## Indicadores de recursos psicológicos

### *Malestar psicológico*

Mide el déficit de las capacidades emocionales a través de sintomatología ansiosa y depresiva de las personas. El malestar psicológico dificulta responder a las demandas ordinarias de la vida cotidiana, desenvolverse socialmente y tener relaciones satisfactorias con los otros.

Porcentaje de personas que mencionaron síntomas de ansiedad y depresión integradas en una puntuación que indica riesgo moderado o alto de malestar psicológico en la escala KPDS-10.

*Afrontamiento negativo*

Afrontamiento evitativo o pasivo en el que predominan conductas destinadas a evadir ocasiones para pensar en la situación problemática, sin realizar intentos activos por afrontar o tratar de resolver la situación.

Porcentaje de personas que revelaron un predominio de estrategias de afrontamiento evitativo o pasivo.

*Sentirse nada o poco feliz*

Percepción negativa del estado de ánimo que produce en la persona una sensación de insatisfacción y tristeza en su vida.

Porcentaje de personas que aseveraron sentirse nada o poco felices en su vida.

*Creencia de control externo*

Creencia acerca del grado en que la propia conducta es o no eficaz para modificar positivamente el entorno. Sensación de estar a merced del destino y considerar que sus conductas están exteriormente dirigidas.

Porcentaje de personas que presentaron un predominio de creencia de control externo.

# ¿Nuevos problemas o profundización de desigualdades preexistentes? Los impactos de la pandemia del COVID-19 en el sector del ladrillo artesanal en la Argentina

Johanna Maldovan Bonelli

Nora Goren

Florencia Corradi

## Introducción

La pandemia del COVID-19 ha provocado una de las mayores crisis económicas y sociales a nivel global de las que se tenga registro en la historia contemporánea. La propagación del virus y las consecuentes medidas tomadas por los distintos gobiernos para evitar los contagios masivos –ante la ausencia de una vacuna– se han centrado en regular distintas formas de distanciamiento físico y, ligado a ello, en la paralización de las actividades económicas consideradas “no esenciales” durante las fases más duras de asilamiento, o bien en su reconversión a través del denominado “teletrabajo” en los casos en los cuales ello ha sido posible.

De aquí en más, la emergencia y propagación del virus trajo consecuencias inusitadas en los distintos planos de la sociedad, afectando a las diversas dimensiones de la vida humana: se modificaron las formas de vincularse con otros/as afectiva y emocionalmente, los espacios de encuentro, las formas de trabajar y de educar, los hábitos de higiene, las prácticas de cuidado, entre tantas otras. Estos cambios, generados de manera abrupta y sin modelos de referencia sobre qué y cómo actuar, trajeron aparejados un cúmulo de interrogantes vinculados a cómo cons-

truir “nuevas” bases sobre las cuales organizar al orden social pospandemia. En otras palabras, el término “nueva normalidad” irrumpió en el ámbito público y comenzó a atravesar los debates de los gobiernos y la sociedad en su conjunto.

Los debates emergentes permitieron visibilizar en algunos casos y profundizar en otros las discusiones sobre los complejos entramados de desigualdad que signan a la sociedad argentina. La elevada demanda para acceder a los subsidios y programas estatales, las largas colas para recibir bolsones o un plato de comida en las ollas populares, la falta de conectividad y de medios tecnológicos, las situaciones de hacinamiento y carencia en el acceso a viviendas, la falta de trabajo y los magros ingresos con los cuales subsisten millones de personas en el país fueron algunas de las principales problemáticas que se pusieron en debate. Ante ello, durante los últimos meses, el gobierno nacional ha destinado un importante monto de recursos para atender algunas de estas problemáticas: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para el sector de los monotributistas, desocupados/as y trabajadores/as informales –que alcanzó a cerca de ocho millones de personas– y el ATP para el sector del empleo formal, fueron algunas de las medidas de mayor impacto. Sumado a ello, se han implementado políticas sectoriales específicas, distribuido alimentos y reforzado los montos de programas sociales y prestaciones previas, como la Asignación Universal por Hijo o los bonos otorgados a las jubilaciones y pensiones. Estas medidas permitieron contener el agravamiento de la crisis laboral y social, sin embargo, resultan aún insuficientes. La línea de pobreza en la Argentina se sitúa cerca de los cuarenta y cinco mil pesos para una familia de cuatro miembros<sup>21</sup> y lejos está de los montos que otorgan las distintas prestaciones sociales.

---

21 Para el mes de agosto de 2020 el Indec estimó en \$45.478 pesos argentinos el monto de la Canasta Básica Total (aquella que delimita la línea de pobreza) para una familia compuesta por dos adultos de mediana edad y dos niños/as menores.

La pandemia emergió, a su vez, en un contexto ya por demás crítico de la economía nacional. Durante el período 2015-2019, bajo la gestión de Cambiemos, la situación socioeconómica nacional empeoró drásticamente a partir de la caída de la actividad, el aumento del desempleo, la precariedad, la informalidad y la pobreza. Las sucesivas devaluaciones de la moneda y los elevados índices inflacionarios llevaron a un empobrecimiento generalizado de la población que impactó principalmente en los sectores populares y, por ende, en sus niveles de ingresos (CESO, 2016). En lo que respecta al período reciente, una encuesta realizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA (EDSA COVID-19) durante los primeros días del mes de mayo ha estimado que el 8,2% de los ocupados había perdido su empleo para dicho mes o no había podido realizar su actividad por cuenta propia, el 39,3% estaba suspendido o debió dejar de trabajar, el 4,2% tomó licencia por ser parte del grupo de riesgo, el 22% estaba trabajando menos horas y solo el 26,4% seguía trabajando como siempre o más horas (Donza, 2020).

Los datos más recientes provistos por la Encuesta Permanente de Hogares muestran que para el segundo trimestre de 2020 la tasa de desocupación se ubicó en un 13,1%, mostrando un incremento de 2,7 puntos en relación con el primer trimestre y de 2,5 puntos en la comparación interanual para el mismo período. El aumento del nivel de desempleo resulta aún más preocupante al observar la caída de la tasa de actividad, que fue de 8,8 puntos porcentuales frente al primer trimestre del 2020. Es decir, a quienes perdieron su trabajo o empleo durante el período debe añadirse una considerable porción de la población declarada inactiva como consecuencia de no haber podido trabajar durante la fase de aislamiento más estricto estimada en 2,5 millones de personas en los grandes aglomerados urbanos. Por otra parte, el deterioro de la situación laboral no fue homogéneo entre las distintas categorías ocupacionales, siendo los asalariados informales (sin descuento jubilatorio) y los/as cuentapropistas los más afectados/as. Se estima que entre los primeros se perdieron 1,3

millones de puestos de trabajo y entre los segundos cerca de 750.000. La caída de empleo entre los/as asalariados/as formales fue de aproximadamente 260 mil puestos de trabajo. Si bien, en conjunto son los varones quienes mostraron un mayor aumento del desempleo, con un incremento de 3,1 puntos porcentuales, se observa que las mujeres jóvenes (14 a 29 años) fueron especialmente afectadas por la desocupación: entre ellas el incremento fue de 4,6 puntos porcentuales llegando a alcanzar un 28,5% para el período informado.

De ahí que, el análisis de los impactos de la pandemia no puede dejar de lado las amplias heterogeneidades y desigualdades presentes y preexistentes en la sociedad argentina, ligadas a su vez a los derechos, protecciones y recursos que los y las trabajadores/as y sus familias tuvieron y tienen para afrontar la actual situación de crisis. Dicho de otro modo, la importancia de dar cuenta de cómo estaba construida la “vieja normalidad” en la realidad laboral argentina es el camino necesario para que las formas de abordar la crisis provocada por la pandemia trasciendan la búsqueda de paliativos de sus efectos inmediatos y tengan en cuenta un enfoque histórico centrado en las desigualdades históricamente construidas y cristalizadas en pos de revertirlas.

En este marco, el sector ladrillero –caso que aborda este artículo– se vio profundamente afectado en los últimos meses. La construcción, sector de cuyo dinamismo depende la producción ladrillera por ser uno de sus principales eslabones, se encontró prácticamente paralizada desde los inicios de la pandemia (salvo casos específicos de obras públicas) dada su inhabilitación en las fases más duras de aislamiento. A nivel nacional, la baja de abril –mes del confinamiento más estricto– fue de un 51,5% frente a marzo (sumando una caída interanual del 40,2% en el período enero-abril) y su variación interanual representó una caída del 75,6%, siendo el peor indicador de la actividad en cerca de tres décadas. En este contexto, durante abril también se observó una caída abrupta en lo que respecta al consumo de materiales para

la construcción. Entre estos el consumo de ladrillos huecos<sup>22</sup> disminuyó un 87,1% respecto al mismo mes del año anterior y un 28,6% acumulado en el primer cuatrimestre del año en su variación interanual (Indec, 2020b).

Al respecto, en el sector ladrillero confluyen desde hace décadas múltiples relaciones laborales, niveles de formalidad y formas de organizar el trabajo que van desde el trabajo asalariado formal, una importante presencia de la informalidad en el empleo, emprendimientos que se desarrollan bajo la lógica de “patrón oculto” –es decir, trabajo asalariado encubierto–, a un sector mayoritario de unidades productivas familiares, englobadas bajo lo que el sindicato entiende como parte de la “economía popular”. A su vez, parte de estas unidades ha desarrollado cierto nivel de asociativismo y algunas de ellas se han formalizado como cooperativas de trabajo. En tal sentido, tanto los niveles de formalidad como el acceso a protecciones sociales por parte de estos/as trabajadores/as es por demás heterogéneo, aunque suele primar la informalidad tanto económica como laboral. En el sector ladrillero prevalecen las situaciones de explotación, una alta presencia de trabajo migrante irregular y de trabajo infantil, elevados niveles de informalidad económica y laboral y condiciones de trabajo sumamente precarias ligadas a los bajos ingresos, lo arduo de las tareas, la exposición a las inclemencias climáticas y la falta de protecciones, entre otras dimensiones.

De ahí que cabe preguntarse: ¿qué situación se avizora en el camino a la pospandemia para los/as trabajadores/as ladrilleros/as? y en dicho marco: ¿qué prácticas y situaciones signaban a “la vieja normalidad” de este sector del trabajo?, ¿qué aprendizajes nos deja el contexto actual para pensar el diseño de políticas que apunten a una mayor igualdad y justicia social?

---

22 Si bien este tipo de ladrillo no es el que se fabrica artesanalmente –para el cual no se cuenta con datos–, el porcentaje observado en la caída del consumo de los insumos de la construcción nos permite aproximarnos al impacto que ésta ha tenido en el sector estudiado.

*A partir de estos interrogantes este artículo se propone analizar los impactos que tuvo la pandemia del COVID-19 en la producción y en las condiciones de trabajo y de vida de los/as ladrilleros/as y cómo estos se vinculan y articulan con las problemáticas estructurales previas presentes en el sector.*

Para ello, en un primer apartado presentamos el abordaje metodológico y las técnicas de recolección utilizadas para producir los datos que se presentan en este artículo; en un segundo apartado se realiza una caracterización de la actividad ladrillera en el país dando cuenta de las principales etapas del proceso de trabajo, los tipos de unidades productivas existentes en función de las relaciones laborales que priman en ellas y el lugar que ha tenido el sindicato en la organización de la actividad en los últimos años. En tercer lugar, analizamos las condiciones de trabajo y de vida que caracterizan al sector en las fábricas ladrilleras y los principales impactos que ha tenido la pandemia en el sector, en el período más duro de aislamiento; en cuarto lugar, analizamos dichas dimensiones en el sector de la economía popular. Finalmente, exponemos algunas de las principales problemáticas comunes en ambos tipos de unidades productivas y las reflexiones finales de ese trabajo.

## Abordaje metodológico

El análisis aquí presentado se basa en los resultados obtenidos en un trabajo de investigación<sup>23</sup> y vinculación<sup>24</sup> que nos encontramos llevando a cabo desde 2013 junto a la Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina (Uolra). En este marco, hemos desarrollado proyectos y actividades que incluyeron distintos diseños metodológicos y técnicas de recolección de información.

En lo que respecta a los datos presentados en este artículo, recobramos, en primer lugar, entrevistas en profundidad realizadas a integrantes de la conducción nacional del sindicato, de las conducciones provinciales y regionales, así como a trabajadores y trabajadoras de ambos tipos de unidades productivas que en total suman un corpus de cerca de sesenta entrevistas, de las cuales se han retomado las más relevantes en función de los objetivos propuestos. En segundo lugar, recuperamos notas de campo realizadas en el marco de la observación participante en espacios de trabajo, asambleas, encuentros nacionales y movilizaciones en el espacio público, entre las principales.

Finalmente, en lo que respecta al análisis de la situación del sector durante el contexto de las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio decretado a partir del 20 de marzo de

---

23 La producción de datos aquí presentadas se inscribe en dos proyectos de investigación. El primero de ellos “Formas de organización, acción y negociación de los trabajadores Ladrilleros” (Proyecto UNAJ Investiga 2017, Res. 148/18) se encuentra financiado por la Universidad Nacional Arturo Jauretche. El segundo, “Estrategias de sindicalización de trabajadores no asalariados: los casos de la UOLRA y la CTEP” (PICT-2018-00593) ha sido financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica.

24 Entre éstas, se destacan la realización de dos producciones audiovisuales sobre la actividad (“Ladrilleros”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=oYkpAxizBNA&t=50s> y “Barro y Fuego” disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZtSkOuKXsz4&t=188s>), la realización de un proyecto de transferencia tecnológica destinado a mejorar la sustentabilidad energética en el proceso productivo, la participación en el área técnica del sindicato y el desarrollo de diversas producciones académicas.

2020, hemos llevado a cabo un relevamiento durante el 10 y el 17 de mayo orientado a indagar los principales impactos de la pandemia tanto en el sector de trabajadores asalariados como de aquellos/as que trabajan en la economía popular.<sup>25</sup> Para ello, hemos diseñado dos cuestionarios: uno destinado a delegados de fábrica y el otro a delegados/as y/o referentes/as de barrios y comunidades ladrilleras. Dada las diferencias estructurales de ambos sectores, la decisión fue utilizar dos instrumentos, aunque con varios puntos en común, de manera tal de tener cierta comparabilidad entre ellos y a su vez poder realizar un diagnóstico sobre la situación actual de ambos.

El cuestionario estuvo organizado en tres ejes de análisis: el primero, orientado a dar cuenta de las características de las unidades económicas y familiares relevadas, lo cual nos permitió aproximarnos a las características estructurales de las condiciones vida y de producción de los/as trabajadores y familias ladrilleras; el segundo se focalizó en las condiciones de la producción y el trabajo, haciendo particular hincapié en los efectos de la pandemia; el tercero se centró en el acceso a recursos y servicios básicos, así como en las percepciones en torno a los principales problemas vividos por el sector en el contexto estudiado y ante una potencial reapertura de la actividad.

El cuestionario se aplicó a delegados en el caso de las fábricas y a delegados/as o bien referentes de las comunidades u organizaciones asociativas en el sector de la economía popular. El objetivo fue que estos/as respondieran preguntas acerca de la situación general de las unidades productivas a las que representan. Por lo cual, los datos relevados en torno a la situación particular de los y las trabajadoras resultan una aproximación a sus realidades realizada desde la mirada de quienes los/as representan. Dado que el cuestionario se llevó a cabo de

---

25 Los resultados de este relevamiento han sido publicados en el informe “El sector Ladrillero ante la pandemia del COVID-19” (Goren, Maldovan Bonelli y Corradi, 2020).

manera autoadministrada, a través de la plataforma provista por *Google Forms*, dicha decisión se basó en la complejidad que, como veremos a lo largo del análisis, tiene el sector para acceder a medios tecnológicos e internet. En este sentido, la articulación con el sindicato fue central para contactar a los representantes de las distintas unidades productivas. El trabajo de relevamiento se llevó a cabo de manera colectiva y fue transmitido a través de los/as representantes de la comisión directiva nacional a los/as delegados/as provinciales y de estos a los/as delegados/as de base.

A partir de este relevamiento, se obtuvieron respuestas de 53 casos en barrios y organizaciones de la economía popular y de 68 casos de unidades productivas bajo “patrón” distribuidos en quince provincias del territorio nacional, siendo estas: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. A partir de la información relevada, se busca aportar a la detección de nudos problemáticos que sean de utilidad para poder diseñar estrategias, acciones y propuestas sindicales y de políticas públicas que permitan mitigar los impactos del COVID-19 en el sector ladrillero, teniendo en cuenta las profundas desigualdades que atraviesan al sector históricamente.

### **La actividad ladrillera: proceso y condiciones de trabajo**

La actividad ladrillera se lleva adelante en el mundo desde tiempos remotos. El ladrillo es el material más usado en la construcción de edificios y casas y, aunque existen otros sistemas para la construcción, este sigue siendo su principal insumo. En este sentido, Müller (2001) señala que, independientemente de su utilidad en la construcción y de las facilidades para su producción, el ladrillo constituye un elemento cultural que hace a la identidad constructiva de las ciudades latinoamericanas.

De ahí que, si bien existen diversas formas de producir el ladrillo –algunas de ellas con un grado relativo de industrialización–, el ladrillo artesanal sigue teniendo una importancia central en el desarrollo de la industria de la construcción. Su producción se basa en la implementación de técnicas milenarias, que dan como resultado una calidad específica de adobe fuertemente valorada. *A pesar de ello*, lo rudimentario del proceso no ha variado prácticamente en cientos de años de historia de la actividad. Por otra parte, la falta de homogeneidad del producto, debido a la carencia de una certificación sobre el proceso, debilita las posibilidades de competir en el mercado, devaluando aún más la imagen de una actividad que ya de por sí se encuentra fuertemente invisibilizada.

El proceso de fabricación artesanal está determinado principalmente por el corte manual del ladrillo a través del empleo de moldes realizados principalmente de madera o aluminio. Asimismo, en la mayor parte de las etapas del proceso de trabajo la actividad implica un bajo aporte de capital y de tecnología. A grandes rasgos, la producción del ladrillo se realiza en tres espacios diferenciados: el pisadero, que es el lugar donde se realiza la mezcla del adobe; las canchas y secaderos, donde se realiza el moldeo, el corte, el secado y el apilado; y los hornos, donde se quema el ladrillo cortado, constituyendo la etapa final de producción del bien. Luego existen también espacios de acopio de la materia prima y de los pallets de ladrillos, así como espacios de vivienda y de recreación que utilizan los/as trabajadores/as. La distribución de estos espacios y su separación depende principalmente del tamaño de las unidades productivas que, como veremos, difieren entre sí principalmente por el tipo de relaciones laborales que priman en cada una de ellas.

La primera etapa del proceso es la preparación de la mezcla. Para ello, se utilizan como materias primas principales tierra, elementos para amalgamar la mezcla como viruta de madera o aserrín, residuos de caucho o cuero y agua. En los hornos de mayor capitalización, la mezcla se realiza con tractores que, du-

rante mínimo doce horas, giran sobre el pisadero asentando los materiales, mientras que en los hornos más precarios es posible encontrar pisaderos a base de tracción animal o humana, lo cual incide drásticamente sobre las condiciones laborales de estos trabajadores. La calidad de la tierra utilizada es determinante para la producción ya que de ella depende la calidad del producto final. En algunos hornos, estos insumos se obtienen a través del trueque, aunque lo más frecuente es que estos se compren o bien se extraigan del terreno donde se produce. Al respecto, una trabajadora de una cooperativa menciona que

... casi siempre el ladrillero tiene que buscar un lugar donde sacar tierra, siempre se acaba la tierra, no es que tenés una cava, no hay una política que te diga “acá los ladrilleros sacan la tierra para hacer ladrillo”, no... Te arriendan un campo y vos tenés que ir ahí y sacar tierra hasta que no tengas más tierra y te vas a otro lado a hacer otro campamento (Soledad, Entre Ríos, 2017).

Ello implica que una parte importante de los hornos se vayan trasladando de un predio a otro cuando la tierra se acaba –lo que sucede principalmente en el caso de las unidades de la economía popular–. A su vez, la existencia de diversas disposiciones municipales y provinciales que prohíben la extracción de tierra de los suelos locales por razones de protección ambiental conlleva que –muchas veces– la tierra sea traída de otros municipios o, mismo, provincias, o bien que la extracción se realice de manera irregular. Esta situación, con el desarrollo de la pandemia y la consecuente restricción de la movilidad, tuvo –como veremos– un importante impacto sobre las posibilidades de continuidad de varias unidades productivas.

La segunda etapa del proceso es el corte. Para ello, el barro ya preparado es trasladado hasta “las canchas”<sup>26</sup> con una carre-

---

26 Las canchas son terrenos alisados a los que es necesario mantener co-

tilla que llena pesa alrededor de ciento diez kilos. Los moldes se cargan sobre una pequeña tabla, se alisan para sacar el resto de barro y se desmoldan en el suelo. Ello equivale a dos adobes. Cada molde cargado pesa cerca de seis kilos y con una carretilla llena llegan a producirse entre sesenta y setenta ladrillos. La cantidad de ladrillos cortados por día depende del tamaño de la unidad productiva, pero –en general– un cortador de fábrica corta cerca de mil ladrillos diarios, lo que implica agacharse quinientas veces por día con el peso mencionado. Luego, el adobe queda a la intemperie alrededor de una semana para un primer secado, dependiendo ello de las condiciones climáticas (el proceso suele ser más rápido en verano, cuando también se da la temporada alta de la actividad). Posteriormente, éste se apila y se deja orear, liberando las canchas y permitiendo un mayor secado antes de la quema.

Finalmente, con el ladrillo casi seco, se procede al armado del horno y a la quema. Esta se realiza en distintos tipos de hornos, que se diferencian en las medidas, formas y maneras de ser construidos según los establecimientos. Algunos se montan y otros son fijos y se rellenan con la producción semanal, quincenal o mensual, dependiendo del establecimiento. Una vez que la cocción termina, se esperan entre cuatro y seis días para que el horno se enfríe, abriendo ventilaciones de manera secuencial, se clasifican los ladrillos según su calidad y se apilan sobre pallets para ser vendidos. Los ladrillos producidos suelen ser de calidades heterogéneas. Por ello, son clasificados en ladrillos de primera y de segunda y, en consecuencia, son comercializados con distinto precio. “Esta clasificación se realiza en base a su terminación y al sonido que emite al golpearlo ligeramente que da cuenta del grado de cocción alcanzado” (Pucheta Rosini y Suqueli, 2017: 40). Los emprendimientos de mayor tamaño poseen espacios des-

---

rectamente, ya que sobre ellas se apoyan los ladrillos frescos. En este caso, cualquier imperfección del suelo (como piedras o vegetación) podría arruinar la producción.

tinados a guardar el stock producido; en los emprendimientos pequeños permanecen en la intemperie hasta ser vendidos o son cargados directamente al camión que realizará el traslado.

### Tipos de unidades productivas y representación sindical

Los hornos ladrilleros pueden distinguirse, a grandes rasgos, en tres tipos de unidades productivas en función del tipo de relación laboral que prima en cada uno de ellos: los que se organizan en base al trabajo asalariado; aquellos donde prima el trabajo asalariado encubierto y los hornos de la economía popular basados en relaciones familiares de producción.

El primer grupo corresponde a la producción fabril, a decir del sindicato, por los “trabajadores con patrón”, integrado por unidades productivas medianas o grandes, en donde media una relación laboral asalariada. Estos establecimientos pueden ser formales o informales o una combinación entre ambos y articulan distintas formas de contratación (trabajadores mensualizados, temporarios, por día, etc.). Por lo general, las “fábricas” poseen un mayor nivel de tecnificación (suelen contar con tractores, montacargas y camiones en algunos casos), mayores medidas de seguridad (carteles de prevención, ropa de trabajo y elementos de protección para los trabajadores) y mejor infraestructura (baños y viviendas adecuadas, espacios de recreación y descanso, entre otros). Asimismo, a partir del trabajo de fiscalización realizado por el sindicato junto al Ministerio de Trabajo, desde 2013, se redujo fuertemente la presencia de trabajo infantil en estos espacios. El grado de cumplimiento de las normas establecidas en el convenio colectivo de trabajo (CCT) del sector es heterogéneo entre provincias y distritos por lo cual las condiciones de trabajo (e infraestructura) varían entre los distintos emprendimientos fabriles. La mayoría de estas empresas están localizadas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

En segundo lugar, situamos a las unidades productivas que el gremio denomina como de “patrón oculto”. Estos casos suelen corresponder a terrenos de un mismo dueño que terceriza la producción en pequeñas cuadrillas al mando de un capataz que organiza el trabajo y luego paga con un porcentaje de la producción al propietario de la tierra (que puede alcanzar el 40% del ladrillo de primera). Si bien la forma de producción se acerca a la mediería, el sindicato entiende a estos trabajadores como “asalariados encubiertos” en tanto que, en estos casos, también suelen existir otro tipo de vinculaciones con el propietario del terreno, tales como la compra exclusiva de insumos para la producción y de alimentos para los trabajadores que, usualmente, viven en condiciones sumamente precarias en los predios en los cuales se trabaja. Los capataces a cargo de la producción suelen tener algún beneficio mayor que el resto de los trabajadores, aunque este es mínimo (como puede ser el acceso a mejores condiciones de vivienda como “un colchón”) y son quienes se encargan de la organización y gestión del trabajo.

Finalmente, el tercer tipo de unidades productivas –y el mayoritario en la producción del ladrillo artesanal– lo conforman los/as trabajadores/as de la economía popular. Estas, son unidades de base familiar en las cuales los distintos miembros de los hogares participan de las tareas productivas y, en algunas ocasiones, contratan trabajadores temporarios para realizar parte de las tareas. Se caracterizan, en gran parte de los casos, por los bajos niveles de tecnificación, la baja estandarización, la producción a baja escala y los magros ingresos. Asimismo, el espacio de trabajo y el espacio productivo suelen ubicarse en el mismo terreno, en ocasiones apenas separados por unos pocos metros, lo cual tiene graves impactos sobre las condiciones de vida de estas familias –especialmente de los niños y niñas– expuestas a accidentes de trabajo, contaminación y aspiración de distintos gases provenientes del humo que genera la quema, entre otros factores de riesgo. Tal como lo señala el sindicato, este es el grupo más numeroso del sector y el que produce la mayor cantidad de ladrillos que se comercializan en el mercado.

Más allá de las relaciones laborales que priman en cada uno de estos tipos de unidades que hemos diferenciado, existen diversas problemáticas comunes en la mayoría de ellas asociadas a las condiciones de trabajo y de vida que atraviesan al sector. Estas condiciones, que profundizaremos en los siguientes apartados, están determinadas por una situación de extrema vulnerabilidad y explotación de estos trabajadores y trabajadoras y que se han profundizado en el transcurso de la pandemia. En términos generales, el desarrollo de la actividad en zonas periurbanas<sup>27</sup> –alejadas de los centros urbanos y del acceso a servicios básicos–, las viviendas precarias donde habitan las familias ladrilleras, los elevados niveles de informalidad laboral, los magros ingresos, la importante presencia de trabajo infantil, la condición migratoria de una parte importante del sector, la estacionalidad de la actividad y el escaso desarrollo de políticas públicas sectoriales son algunas de las problemáticas que atraviesan a estos/as trabajadores/as. La gran mayoría de los/as ladrilleros/as, eslabón primario de una de las cadenas de producción más importantes del país, como es la de la construcción, están sumidos en la pobreza, con ingresos que apenas alcanzan para garantizar la subsistencia, trabajan en condiciones de suma precariedad y se encuentran invisibilizados/as para el conjunto de la sociedad y, en gran medida, también para el Estado.

Al respecto, cabe destacar que desde 2010, cuando el sindicato de representación del sector fue intervenido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se lograron

---

27 Desde un punto de vista ecológico, el área periurbana es entendida como “una *zona de transición o ecotono* entre el campo y la ciudad” (Barsky, 2005). Éstas áreas se sitúan en los bordes de las ciudades y constituyen una frontera productiva y también una interfase ecológica, porque a la vez que las infraestructuras urbanas no llegan a servir a estas áreas (pavimentos, agua potable de red, cloacas, recolección de basura, desagües pluviales), ellas reciben los impactos negativos de la expansión urbana, que literalmente les arroja residuos sólidos de diversos orígenes, efluentes contaminantes, escombros, humos y toda clase de subproductos indeseables (De Monte y Díaz, 2011).

avances sustantivos en la organización del sector y una relativa mejora de las condiciones de trabajo de parte de estos trabajadores. En esta línea, se avanzó en la actualización paritaria y en la fiscalización de las empresas ladrilleras. Ello contribuyó a generar mejoras salariales y sentó un paso hacia la formalización de los/as trabajadores/as. Por otra parte, la UOLRA, dentro de su estrategia de representación, incluyó también a los/as trabajadores/as de la economía popular como parte de la organización. De ese modo, se impulsó la formalización de estas unidades a partir de la conformación de cooperativas y la promoción del asociativismo en pos de establecer precios mínimos para la venta y estrategias de trabajo conjunto. Este camino permitió también que el sector de la economía popular acceda a algunas protecciones sociales, como la obra social sindical y la realización de aportes jubilatorios tras su inscripción en el monotributo social agropecuario. Asimismo, la firma de diversos convenios con el Estado y la articulación con otros sindicatos permitió fortalecer la posición del gremio y sus herramientas de disputa. En esta dirección, recientemente, se ha anunciado la creación de un Plan Nacional Social Minero que contempla la atención a la producción ladrillera como uno de sus principales objetivos, en tanto que esta se encuadra como actividad minera. El Plan estipula la distribución de cincuenta millones de pesos para el sector a distribuir en las distintas provincias donde la actividad tiene presencia, para lo cual se trabajará localmente mediante la conformación de mesas ladrilleras.

### **El trabajo en las fábricas: desigualdades preexistentes e impactos de la pandemia**

Como mencionamos previamente, parte del sector ladrillero está conformado por unidades productivas fabriles, donde priman relaciones asalariadas. Este subsector está compuesto por los “tra-

bajadores con patrón” y se encuentra presente, principalmente, en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

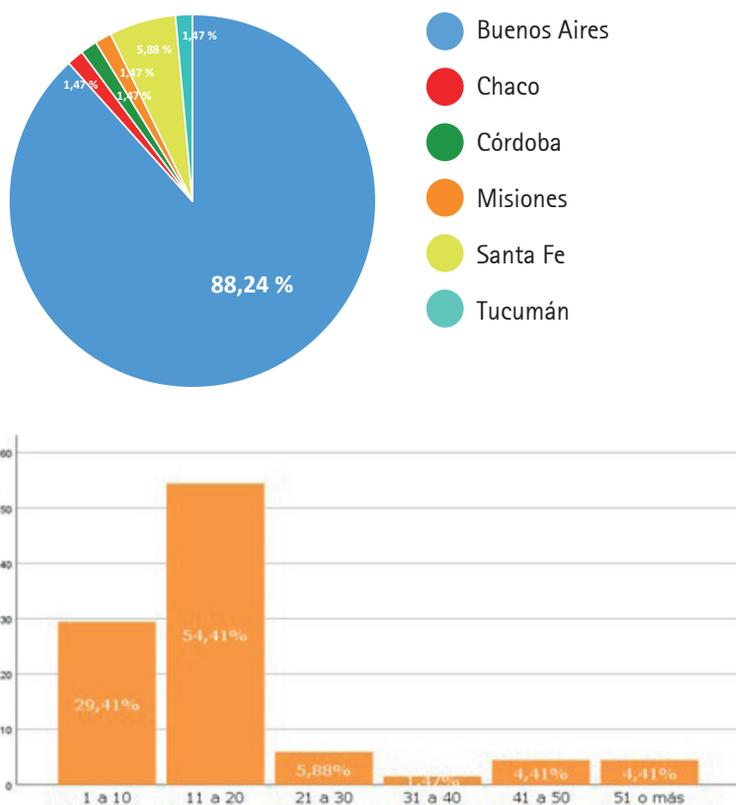
Para conocer el impacto de la pandemia ocasionada por el COVID-19 en estas unidades productivas, encuestamos a sesenta y ocho delegados de distintos establecimientos del país. Los datos obtenidos fueron principalmente referentes a la situación de fábricas ladrilleras situadas en la provincia de Buenos Aires (88%), en las localidades de: Mar del Plata, Florencio Varela, Ministro Rivadavia, Cañuelas, Marcos Paz, Carlos Spegazzini, San Andrés de Giles, Monte Grande, La Matanza, General Las Heras, Lobos, Tristán Suárez. Asimismo, respondieron delegados de fábricas situadas en las provincias de Tucumán, Chaco, Misiones, Córdoba y Santa Fe.

En promedio, las fábricas relevadas poseen 16.8 trabajadores, es decir, que se trata en general de micro y pequeñas empresas.<sup>28</sup> De los establecimientos relevados, un 29,4% posee entre uno y diez trabajadores, mientras que la mayoría (54,4%) está integrada por entre once y veinte trabajadores. En el 5,9% de las fábricas trabajan de veintiuna a treinta personas, un 1,4% emplean de treinta y uno a cuarenta, un 4,4% está integrada por cuarenta y uno a cincuenta trabajadores y la misma proporción está conformada por cincuenta y un trabajadores o más.

---

28 La Secretaría de Emprendedores y pymes del Ministerio de Producción define dentro de la actividad minera –en la cual se encuadra la producción ladrillera– como microempresas a aquellas que emplean hasta 15 trabajadores; como pequeñas empresas a las que emplean entre 16 y 60 trabajadores y como medianas a las que ocupan hasta 655 trabajadores (divididas en dos tramos con un corte en 235 trabajadores).

### Distribución de casos relevados por provincia y por cantidad de trabajadores por fábrica



Fuente: Elaboración propia con base en 68 casos, 2020.

Como señalamos previamente, las fábricas ladrilleras se sitúan en zonas periurbanas. Esto implica que los ladrilleros y sus familias se encuentran apartados de centros de salud. Tomando en consideración tanto la distancia desde las viviendas como desde las fábricas, los trabajadores y sus familias deben trasladarse más de dos kilómetros para acceder a atención sanitaria. Por otro lado, los territorios periurbanos están atravesados por la falta de

infraestructura urbana. Muchas veces no cuentan con calles pavimentadas, transporte público, cloacas, agua potable, desagües cloacales. Este aislamiento, sumado a que el proceso productivo del ladrillo implica que en muchos momentos los trabajadores deban seguirlo de cerca, conlleva que algunos establecimientos dispongan de viviendas para los trabajadores.

A partir del relevamiento, supimos que en poco más de la mitad de las fábricas encuestadas hay trabajadores que viven en ellas. En un 7,4% de las fábricas viven todos los trabajadores, en un 7,2% vive más de la mitad, en un 38,3% vive entre la mitad y menos de la mitad y en el 48,5% restante ninguno de los trabajadores vive en el predio donde producen.

De este modo, los trabajadores y sus familias viven en el predio donde se fabrican los ladrillos. La calidad de estas viviendas es heterogénea y durante los años fue cambiando. En algunos casos, “las picitas” fueron volviéndose más amplias y cómodas. Sin embargo, las condiciones de precariedad laboral y del hábitat coadyuvan a que las mujeres –y en varias ocasiones los/as niños/as– jueguen un rol de importancia en la producción.

Al respecto, en las fábricas ladrilleras no existen registros de mujeres contratadas en tareas de producción directa de ladrillos, aunque sí en ocasiones ocupan puestos de secretarías, administrativas o personal de limpieza. Las características de las tareas –basadas en el uso de la fuerza y en un fuerte desgaste físico– hacen que este sector esté fuertemente masculinizado. Por lo cual, si bien no existen regulaciones que impidan el trabajo de las mujeres en las fábricas, tanto en la patronal como en el sindicato la idea de la prohibición del trabajo femenino estuvo arraigada durante años.<sup>29</sup> Sin embargo, esto no impide que en muchos establecimientos las mujeres participen de las tareas productivas. Es decir, trabajen; y lo hagan sin ser reconocidas

---

29 Esto puede vincularse con el hecho de que el Convenio Colectivo de Trabajo anterior (127/1975) prohíbe expresamente el trabajo de mujeres en la actividad, a excepción del puesto de cocinera.

laboralmente, bajo condiciones de completa irregularidad y desprotección. En el caso de las mujeres, esto implica una jornada laboral duplicada, ya que al trabajo en el horno se le agregan las tareas domésticas y de cuidado.

En otros casos, cuando los trabajadores no viven en las fábricas, suelen habitar en zonas cercanas conformando “barrios ladrilleros”, como es el caso de Cañuelas:

Acá tenemos ocho hornos sobre la Ruta 3, grandes y medianos y dos chicos y hay siete cortadores por horno. Todos viven por acá por el barrio, acá no hay habitantes en los hornos, familias. Las familias están allá por Las Heras, distanciadas, por la Ruta 6. Ahí tienen que salir, entra una combi para la escuela porque en la ruta 6 no hay colectivo, si quieren salir tienen que pagar remis (Jorge, Cañuelas, Buenos Aires, 2018).

En nuestros datos se observa que un 63,5% de las fábricas relevadas se ubican a menos de cuatro kilómetros de las viviendas de los trabajadores y en casi un 32% esa distancia es mayor. En el caso de Marcos Paz, un empleado de una ladrillería de la zona nos contó que los ladrilleros “más antiguos” vivían en los hornos, pero, frente al aumento de situaciones de robo y violencia, se fueron mudando al barrio Lisando de la Torre, ubicado a unos 5 kilómetros. A partir de entonces, todos los días, cruzan en bicicleta el campo para ir a trabajar.

En el contexto de COVID-19 y ASPO, los gobiernos han aumentado la distribución de alimentos y viandas en comedores, en articulación con las organizaciones sociales presentes en cada territorio. Al preguntar acerca del acceso de los trabajadores de las fábricas a recursos, como bolsones de comida, comedores y elementos de limpieza y protección, los delegados, en gran medida, desconocían las particularidades de cada familia ladrillera.

Pese a ello, las respuestas indican que el acceso a dichos recursos es restringido. En relación con los bolsones de merca-

dería, en casi en un 31% de las fábricas encuestadas, todos los trabajadores acceden. En cuanto a comedores y viandas, en un 13% de las empresas, más de la mitad de los trabajadores acceden a las éstas. Finalmente, casi en un 17% de las fábricas, todos los trabajadores acceden a elementos de limpieza y protección. A su vez, tanto en los casos en que las familias viven dentro del predio de la fábrica como en barrios cercanos a ellas, tienen que trasladarse más de dos kilómetros para acceder a negocios para comprar alimentos e insumos básicos y a instituciones de asistencia comunitaria, como organizaciones barriales, comedores o iglesias.

### **Condiciones de trabajo e impactos de la pandemia en la producción**

La informalidad que atraviesa al sector ladrillero no solo coloca a las mujeres y niños en una situación de desprotección: en las fábricas la mayoría de los trabajadores no están registrados. Al respecto, desde el año 2010 el sindicato ha llevado a cabo diversas estrategias en articulación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y con los Ministerios de Trabajo provinciales en pos de avanzar en los niveles de registración en el sector. Sin embargo, el proceso de fiscalizaciones y regularización de los trabajadores se vio especialmente afectado durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, dado el cambio de orientación de la política laboral y los impactos que la crisis económica tuvieron sobre la actividad. En el caso de nuestros datos, solo un 12% de las fábricas consideradas en el relevamiento tenía a la totalidad de sus trabajadores registrados en el mes de mayo y casi un 40% de los establecimientos tenían a menos de la mitad en dicha situación. En un 13% de los hornos relevados todos los trabajadores eran informales.

Durante muchos años los/as ladrilleros/as trabajaron desconociendo que existía un Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) que regulaba condiciones mínimas de la actividad. En este sentido, quienes gestionaban y gestionan el sindicato poseen un rol fundamental, tanto en dar a conocer el CCT vigente en cada fábrica como en exigir su implementación y garantizar la presencia de delegados de base.

En relación con las categorías de trabajadores y los niveles salariales, en las distintas etapas que componen el proceso de trabajo encontramos jerarquías y puestos delimitados y distintas categorías establecidas por el CCT. Asimismo, en las fábricas se articulan distintas formas de contratación laboral –trabajadores mensualizados y jornalizados– y distintas formas de cobro –por día, por hora o por productividad (a destajo)–. Muchos de ellos trabajan de manera estacional e intercalan la actividad ladrillera con otras actividades, generalmente, vinculadas al sector agropecuario. La existencia de distintas modalidades de contratación en la actividad se vincula con al menos dos factores. Por un lado, la estacionalidad de la actividad por cuestiones climáticas y, por otro, el origen migrante de parte del colectivo de trabajadores.

En cuanto al primer punto, debido a que gran parte del trabajo se realiza a la intemperie y que las inclemencias climáticas lo pueden afectar o interrumpir, los trabajadores formales poseen, por CCT, una compensación del 12% del salario, el cual muchas veces resulta insuficiente para cubrir los días perdidos. Esto genera que deban relegar los días de descanso en pos de un ingreso que les permita compensar los días en los cuales no pudieron trabajar.

En cuanto al segundo punto, principalmente en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, una gran proporción de los ladrilleros son migrantes. Según una encuesta realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2015, de los 445 trabajadores que comprendían los veintidós hornos relevados en Buenos Aires, 324 eran de origen boliviano (73%), 110 eran argentinos (25%) y solo 11 (2%) eran oriundos de

otros países. La alta presencia de migrantes imprime características y dinámicas específicas al trabajo ladrillero. Por un lado, condiciona su temporalidad ya que muchos trabajadores viajan para visitar a sus familias y, por el otro, involucra el envío de remesas a su país de origen. Determina, también, la representación sindical, ya que la rotación en los puestos y las expectativas de retorno al país de origen inciden en las posibilidades de organización y en la construcción de colectivos de trabajo estables y duraderos.

Dentro de las distintas categorías laborales y formas de cobro presentes en la actividad ladrillera, el trabajo del cortador es central en el desarrollo de la producción, al punto que entre los trabajadores es el más valorado y es entendido como un oficio. Según el CCT vigente, el trabajo de corte y apilado de ladrillo es pagado a destajo (por millar). Aprender el oficio implica entonces responder a una productividad media, ser capaz de cortar al menos “cincuenta manos” en aproximadamente seis horas de trabajo. Cada mano se corresponde con cuarenta ladrillos y, actualmente, se paga \$41 para el “cortador de primera” y \$36 el “oficial cortador”. Ello hace que el salario por jornada de estos trabajadores ronde los \$2.000 pesos diarios, lo cual permitiría acceder a un ingreso mensual de alrededor de \$40.000 mensuales (en condiciones en las cuales se pudiera trabajar cinco días de la semana y exista demanda de corte), duplicando así el salario mínimo que desde octubre del 2019 se ubica en \$16.875, pero aún por debajo de la Canasta Básica.

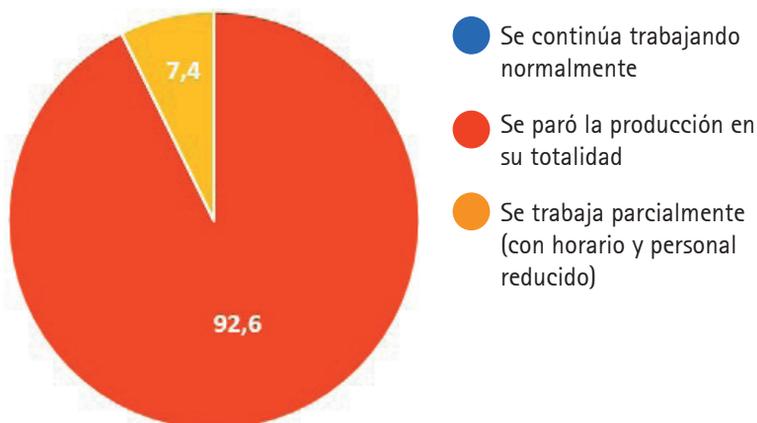
En el apilado, participan los cortadores y también otra categoría de trabajadores definida por CCT que son los llamados “por hora”. Estos son, en palabras de un trabajador de Florencio Varela, “los chicos que no saben cortar”, es decir, los que carecen de oficio y que se dedican a hacer las tareas más simples del proceso. Así, “los por días trabajan por hora, se lleva a la hornalla, se apila” (José, Florencio Varela, 2015). El valor actual de la hora de trabajo para estos trabajadores es de \$180, lo cual permite un ingreso mensual estimado de \$28.800.

Sin embargo, los ingresos de estos trabajadores pueden verse afectados en función de las condiciones climáticas y de la infraestructura que cada fábrica disponga o bien de la demanda existente, ya que fuertes lluvias pueden hacer que se pierdan días de trabajo o que se deba reorganizar la jornada laboral. Así, el régimen salarial a destajo impone sobre estos trabajadores no solo una situación de mayor explotación de los cortadores, sino también la presencia de “trabajo encubierto” de otros miembros de la familia, como las mujeres e hijos/as que dan “una mano” para que la jornada “termine antes” y tenga así un mayor “descanso”. Estas situaciones son frecuentes y representan una de las formas extendidas de trabajo no pago que se expresa bajo una forma de “ayuda”, cuando en realidad contribuyen a la valorización del capital en la empresa. Otra forma extendida de “adelantar”, compensar la pérdida de días o generar un ingreso extra es el trabajo fuera del horario preestablecido o los fines de semana.

En relación con los trabajadores ladrilleros mensualizados, en función de la escala salarial vigente en el mes de octubre, un peón cobrará un salario de \$34.289,10 y los quemadores, choferes, maquinistas, tractoristas, asentadores, oficiales orilleros y serenos \$36.954,14 (incluyendo el 12% de compensación climática).

A raíz del contexto de ASPO implementado en el país a partir del 20 de marzo, casi un 93% de las fábricas ladrilleras encuestadas pararon en su totalidad la producción. El 7% restante continuó trabajando parcialmente, con horarios y personal reducido. Los impactos de la paralización de la actividad se observaron principalmente en lo que respecta a las condiciones salariales de los trabajadores, más que en la situación del empleo.

En su establecimiento, durante las medidas de aislamiento social preventivo, ¿se continuó trabajando?

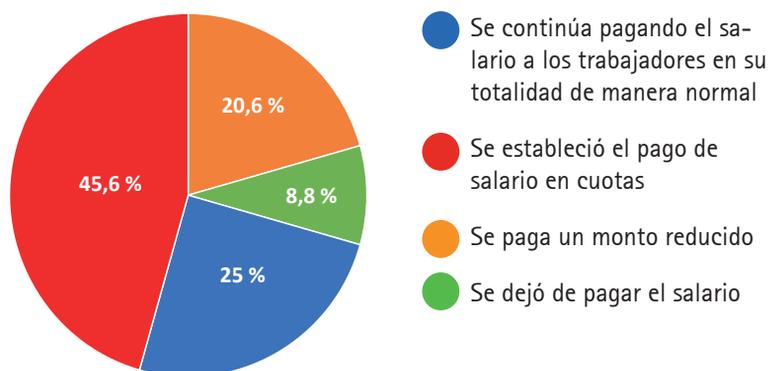


Fuente: Elaboración propia con base en 68 casos, 2020.

Así, para mediados de mayo, en un 97% de las fábricas ladrilleras encuestadas no se habían realizado despidos, como tampoco hubo, en gran medida, suspensiones (se dieron en un 9% de los casos). Por otro lado, encontramos que en 22% de las fábricas se adelantaron vacaciones y en un 57% se eliminaron beneficios sobre el salario que los ladrilleros poseían.

En relación con el pago de salarios, en un 45,6% de los casos se estableció el pago en cuotas. En un 25% de las fábricas el salario de los trabajadores se continuó pagando con normalidad y en un 20,6% se pagó un monto reducido. Finalmente, casi en un 9% se dejaron de pagar los salarios. Es decir, un 75% de las fábricas consideradas en el estudio han afectado el pago de salarios en alguna medida.

Con relación a los salarios en su establecimiento:



Fuente: Elaboración propia con base en 68 casos, 2020.

Una de las medidas de mayor envergadura adoptada por el Estado para paliar los efectos de la crisis en el sector asalariado fue la implementación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Si bien la resolución que da inicio al programa es de principios de abril, al momento de aplicar el cuestionario todavía no se había realizado el primer pago de la prestación, por lo cual no pudimos acceder a información acerca de cuántas fábricas habían sido incorporadas al beneficio. Las charlas informales sostenidas con miembros del sindicato, en los meses posteriores, dan cuenta de que, en términos generales, estas empresas ingresaron al ATP, aunque no contamos con datos precisos sobre cuántos trabajadores cobraron su salario por esta vía.

Más allá de esta situación, cabe considerar que, como mencionamos anteriormente, en el sector asalariado existe un alto nivel de informalidad laboral, por lo cual es de prever que el alcance de un programa de este tipo sea potencialmente limitado en función de la baja cantidad de registro existente. En este sentido, varios trabajadores tuvieron que recurrir al IFE para paliar la merma de sus ingresos. Nuestros encuestados señalan que hubo

un elevado nivel de inscripción: cerca de un 60% accedieron al cobro de la prestación. Por otra parte, quienes afirman que los trabajadores de los establecimientos que representan fueron rechazados (el 17%), desconocen los motivos de dicho rechazo. La información relevada a través de entrevistas a integrantes de la comisión directiva y a delegados provinciales apunta a que el principal obstáculo ha sido la situación migratoria irregular de gran parte de estos trabajadores que, en su mayoría, son bolivianos. Cabe considerar que el IFE tiene como uno de sus requisitos ser argentino nativo o naturalizado y contar con una residencia legal en el país de dos años. Así, estos trabajadores, a pesar de que han migrado en gran parte de los casos hace más de diez años, suelen volver por algún período a sus países de origen y no logran regularizar su situación migratoria en el país, llevando ello a que no cumplan el requisito de dos años de residencia.

Como hemos señalado previamente, las tareas realizadas durante la producción del ladrillo artesanal implican un bajo nivel de tecnificación o son eminentemente manuales. A ello se agrega el hecho de que, salvo excepciones, la jornada laboral transcurre a la intemperie. Las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) “están constituidas por los factores sociotécnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el establecimiento (o condiciones de trabajo) y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo” (Neffa, 2015: 14). Existe una relación estrecha, pero no unidireccional, entre el proceso de trabajo y la salud, ya que dicho proceso involucra demandas, exigencias y riesgos para las personas, las cuales responden según sus propias capacidades de adaptación y resistencia. Sin embargo, Neffa (2015) entiende que, debido a la carga global de trabajo efectivamente soportada, junto con los riesgos del medio ambiente laboral presentes en cada actividad, los/as trabajadores/as sufren sobre sus cuerpos las marcas del trabajo.

Durante la jornada laboral, los/as ladrilleros/as realizan tareas arduas y repetitivas, generalmente a la intemperie, con una alta exposición a riesgos, así como una sobre exigencia física que

conlleva serias consecuencias en la salud. Asimismo, y a pesar de estar regulados por CCT, muchos de los elementos de protección no son utilizados durante la realización de las tareas, incrementando así los riesgos de la actividad. Una de las principales consecuencias de estas condiciones penosas son los dolores corporales y las afecciones respiratorias producto de la aspiración de humos durante la quema. Al respecto, un estudio realizado por la Secretaría de Minería de la Nación en 2011 relevó –entre otras cuestiones– las percepciones de los riesgos que acarrea la actividad para la salud de los productores. Los resultados mostraron que un 46% considera que ésta afecta mucho su salud, un 26% que la afecta un poco y otro 26% que no la afecta. En relación con las fuentes de malestar señaladas, el esfuerzo físico de las tareas es la principal, seguida por la inhalación del humo de la quema, posteriormente por el trabajo a la intemperie y, finalmente, la duración de la jornada de trabajo.

Uno de los delegados que hemos entrevistado nos cuenta que sufre de calambres y dolores musculares recurrentes. En relación con ellos, el médico fue claro: “el doctor me dice: ‘te vas a recuperar, un tiempito, si volvés al trabajo, a lo mismo, casi no hay garantías de que te mejores, lo que tenés que hacer es irte del horno, dedicarte a otra cosa’” (Pedro, Marcos Paz, Buenos Aires, 2019). Un cortador que en promedio moldea dos mil adobes diarios se agacha e incorpora mil veces por día. “Con el trabajo que hacemos [los dolores corporales] vuelven”, sostiene Pedro. En la misma línea, el delegado regional de Florencio Varela nos relataba:

Vos imaginate que es un molde doble, el tipo mete la mano en una carretilla con barro, pone el barro ahí adentro y le pasa la mano, lo alisa y lo corta. O sea, no, no... no te imaginás otra cosa. O sea, un guante, donde se humedeció, se le metió esa tierrita y todo lo demás... Lo que es impresionante es ver la deformación de los dedos, y eso. Y las columnas yo no me las quiero ni imaginar (Eduardo, Florencio Varela, Buenos Aires, 2014).

Las afecciones respiratorias y la edad de muchos de los trabajadores ladrilleros los coloca en un lugar de riesgo frente a la pandemia. Sumado a ello, solo en un 10% de las fábricas todos los trabajadores se han vacunado contra la gripe y en un 15% de los establecimientos, ningún trabajador se ha vacunado. En el porcentaje restante se vacunaron parte de los trabajadores y en un gran porcentaje (53%) el delegado no tenía conocimiento al respecto.<sup>30</sup>

Hasta aquí, hemos analizado la situación de los/as trabajadores/as ladrilleros/as “con patrón” y sus familias en términos laborales, de vivienda, salud y de acceso a recursos y protecciones. En síntesis, podemos mencionar que en las fábricas ladrilleras preexisten al ASPO importantes niveles de precariedad e informalidad en el trabajo: los bajos ingresos se articulan con la desprotección laboral, en tanto y en cuanto entre los casos relevados apenas un décimo de los hornos tiene a todos sus trabajadores registrados. En este contexto, la interrupción del trabajo en casi la totalidad de las fábricas, con la consiguiente desregulación del salario, explica que los problemas señalados por quienes fueron encuestados como más acuciantes fueran “la imposibilidad de trabajar” y “la falta de ingresos”. En un segundo lugar, aparecen como respuestas “la falta de alimentos” (42,6%), “los problemas de salud” (42,6%) y “la distancia de las instituciones sanitarias” (39,7%). Como menos urgentes aparecen “la distancia de los lugares de provisión de alimentos” (32,3%), “la falta de elementos de protección contra el COVID-19” (26,4%) y “las condiciones de las viviendas” (19%).

---

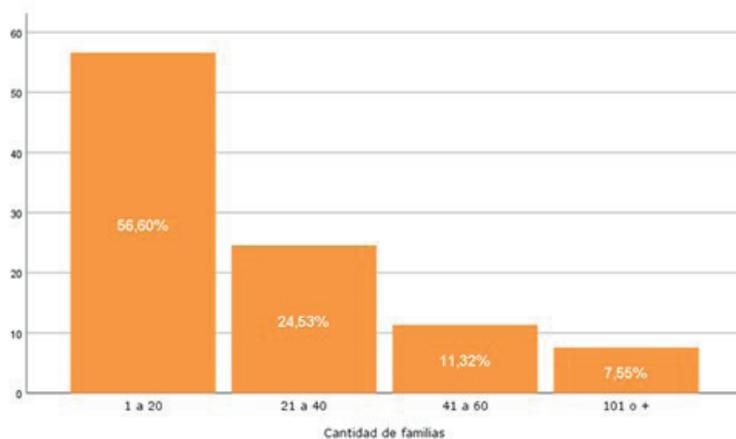
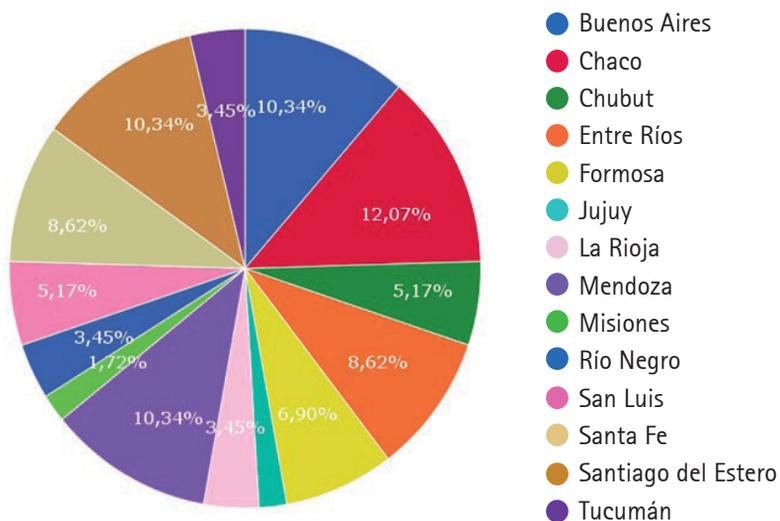
30 Con la normalización de la UOLRA, el sindicato se hizo cargo de la obra social del sector, la Obra Social del Personal Ladrillero (OSPL). A partir de ello, creció la cantidad de trabajadores y trabajadoras con cobertura médica sindical, sobre todo en el caso de los asalariados registrados y como veremos, de aquellos que integran la economía popular y lograron formalizarse a través del monotributo social. Esto se corresponde con el dato que arroja nuestro relevamiento en relación con que un 45,5% de los trabajadores que se han vacunado contra la gripe lo hicieron a través del sindicato.

Estas problemáticas identificadas por los trabajadores señalan condiciones de trabajo y de vida que deben ser atendidas en tanto persisten con independencia a la reapertura de las fábricas dada en los diferentes distritos a partir de la fase que se determine en función de su situación epidemiológica.

**5. Condiciones de trabajo y de vida:  
desigualdades preexistentes e impactos de la pandemia  
en los hornos de la economía popular**

Los hornos ladrilleros de la economía popular se encuentran distribuidos en la mayoría de las provincias en las cuales la actividad tiene presencia. En el caso de nuestro relevamiento, hemos obtenido datos referidos a cincuenta y tres casos de barrios y/o comunidades ladrilleras repartidos en catorce provincias, en los cuales existe cierto nivel de organización asociativa y donde el sindicato tiene presencia.

### Distribución de casos relevados por provincia y por cantidad de familias integrantes



Fuente: Elaboración propia con base en 53 casos, 2020.

Denominamos barrios y/o comunidades ladrilleras a los territorios donde habitan familias que se dedican a la actividad. Estos territorios pueden a veces ocupar extensiones pequeñas y estar ocupados por cinco o diez familias que se dedican a la actividad y, en otras ocasiones, tener amplias extensiones de tierra en la cual trabajan cien o doscientas familias ladrilleras. En el caso de nuestros datos, en promedio, las comunidades relevadas se componen de cuarenta y siete familias, aunque se observa una amplia dispersión en los datos, habiendo comunidades con menos de diez familias y otras que abarcan a cien, doscientas y hasta quinientas familias. En este marco, la mayor parte de casos que hemos relevado corresponde a comunidades pequeñas y medianas: un 56,5% corresponde a barrios u organizaciones donde viven y trabajan menos de veinte familias, un 24,5% se compone de entre veintiuna y cuarenta familias y en el restante 18,8% la cantidad de familias supera las cuarenta.

Asimismo, una de las características de las unidades productivas de la economía popular es la unidad entre espacios productivos y reproductivos. Nuestros datos señalan que en un 60% de los casos los hornos están en un radio menor a 200 metros de las casas. En algunas ocasiones, los hornos suelen concentrarse en un mismo terreno y, en otro, estar un poco más dispersos dentro de una localidad o en el marco de tierras aledañas. En lo que respecta a los casos relevados, la mayoría de las familias tienen sus viviendas cercanas entre sí (un 70%), mientras que un 30% se encuentran más dispersas.

Como señalamos previamente, la estrategia de representación sindical desplegada por la UOLRA en el sector, y también de algunas comunidades ladrilleras que no se encuentran vinculadas al sindicato, ha sido la formalización de sus emprendimientos a través de la conformación de cooperativas de trabajo. Sin embargo, son pocos los casos que han logrado una formalización plena. La mayoría ha desarrollado cierto nivel de asociativismo centrado en acuerdos para la venta de la producción, para la

compra de insumos de manera colectiva o, en menor medida, para trabajar de manera conjunta.

Los obstáculos en el camino a la formalización son diversos, algunos refieren a problemáticas comunes que atraviesan distintos colectivos que trabajan de manera relativamente asociativa, tales como a la dificultad de establecer consensos sobre cómo organizar el trabajo y la comercialización y la multiplicidad de requisitos que presenta el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) para conformar y sostener una cooperativa en el tiempo y otro, particularmente asociado al sector, es la irregularidad que poseen estas familias en su vínculo con la tierra en la que viven y trabajan.

Así, mientras que, para quienes alquilan o son propietarios de la tierra, cerca del 70% de las comunidades ha iniciado los trámites de inscripción para formalizar su actividad o bien ya posee la inscripción formal como cooperativa; para quienes se encuentran en una situación irregular en relación con la ocupación de los terrenos, poco menos del 20% ha iniciado los trámites y apenas un 10% se encuentra formalizada. El 70% restante no ha llegado siquiera a iniciar el proceso de formalización. Existen también algunos casos en los cuales se han establecido comodatos o bien acuerdos para la utilización de tierras fiscales, pero éstos son una minoría en relación con el resto. Las situaciones de irregularidad limitan el acceso al crédito y, entre ellos, a las medidas específicas que se han tomado ante la pandemia para el sector cooperativo y de la economía social, popular y solidaria y restringen las posibilidades de facturación, necesarias para mejorar la posición en la cadena de intermediarios que –como veremos– determina el precio de venta del ladrillo y, por ende, el ingreso de estas familias.

Por otra parte, si bien hasta el momento del relevamiento fueron pocos los casos en los cuales se registró alguna amenaza de desalojo (un 10%), esta situación corría el riesgo de agravarse con el correr de los días en tanto que, de entre quienes alquilan la tierra, al menos la mitad tenía problemas para pagar el alquiler

en dicho momento. Entre quienes ocupan de manera irregular la tierra, la amenaza de desalojo es una situación permanente e incide también en otras posibilidades de proyección y organización de la vida, como es el caso de las viviendas. Así, varias comunidades ladrilleras viven en casillas sumamente precarias, hechas de madera, lona, chapas y materiales de descarte, en ocasiones en zonas inundables o contaminadas por la disposición de basura a cielo abierto. Aquellos/as que han hecho cientos de miles de ladrillos a lo largo de su vida apenas cuentan con un techo de chapa para cobijarse.

Muchas de estas familias carecen a su vez de algunos servicios básicos, lo cual es especialmente visible en el caso del acceso a cloacas. Cerca de la mitad de las familias no tiene viviendas de material y alrededor de un cuarto no accede al agua potable. Esto, además de ser un problema determinante para la reproducción de la vida en condiciones dignas, amplía las desigualdades en términos de posibilidades de protección y cuidado frente a la propagación del COVID-19. Por otra parte, prácticamente en ninguna de las comunidades existe la conexión a wi fi y cerca de un cuarto tampoco tiene conexión a internet a través de datos. La falta de medios de conexión es señalada por estos trabajadores como uno de los problemas principales en el contexto actual, en tanto que genera serios obstáculos para la continuidad y el apoyo de las tareas escolares de los/as niños/as y adolescentes. Al respecto, una de las demandas señaladas como urgentes es la necesidad de contar con dispositivos electrónicos y medios de apoyo para sostener la educación virtual, ya que, además de estos recursos varias familias tampoco cuentan con los recursos formativos para realizar el acompañamiento de sus hijos/as. En este sentido, la pandemia ha profundizado la situación de miles de niños, niñas y adolescentes que de por sí ya se encontraban previamente en una situación de amplia vulneración de sus derechos. En los hornos ladrilleros, la socialización temprana en los espacios de trabajo y la falta de oportunidades y de acceso a otras posibilidades de vida llevan a una reproducción de los ciclos de exclusión

social. Los/as niños aprenden el oficio desde pequeños y se insertan tempranamente en la actividad, generalmente urgidos por la necesidad de aumentar los escasos ingresos familiares y luego porque son pocas las oportunidades que encuentran para acceder a un empleo en mejores condiciones. Cuando “hay que entregar ladrillos”, la participación de los/as niños/as continúa siendo uno de los primeros recursos a utilizar para llegar a tiempo con los pedidos. En este sentido, mientras persistan las situaciones de explotación indirecta de estas familias y no se logren mejorar las condiciones de producción y venta, así como el acceso a las distintas instituciones de protección y desarrollo social, las situaciones de trabajo infantil seguirán vigentes.

Tal como sucede en el caso de las fábricas, los hornos se sitúan generalmente en áreas periurbanas, alejadas de los centros urbanos y, muchas veces, de los lugares de provisión de alimentos e insumos básicos, así como de las principales instituciones de asistencia y provisión social. En los casos relevados, solo un 20% accede a negocios para comprar alimentos e insumos en un radio de 500 metros, un 33,85% lo hace en un radio de entre 500 metros y un kilómetro, un 33,96% debe trasladarse entre 1 y 2 kilómetros y un 7,55% debe recorrer más de 2 kilómetros para realizar sus compras. Las distancias de acceso se incrementan en el caso de la cercanía de los centros de salud. En este caso, solo un 11% se encuentra a menos de 500 metros de distancia, un 22,6% debe recorrer entre 500 metros y un kilómetro, un 45% entre uno y dos kilómetros y un 18,9% más de dos kilómetros. Finalmente, en lo que concierne a la distancia respecto de instituciones de asistencia, tales como organizaciones sociales, profesionales o comedores, un 17% tiene acceso a alguna de ellas en un radio de 500 metros, un 34% en un radio de entre 500 metros y un kilómetro, un 35,8% entre uno y dos kilómetros y un 13% debe recorrer más de dos kilómetros para acceder a alguna de estas organizaciones.

Cabe considerar que, en estos casos, las distancias “objetivas” se ven afectadas por otro tipo de factores, tales como el es-

tado de los caminos o los medios de movilidad accesibles en cada territorio. Así, en lugares donde las distancias parecen a primera vista “cortas” conllevan en realidad otras complejidades, tales como acarrear el peso de las bolsas de compra durante más de un kilómetro en caminos de tierra; o bien la imposibilidad de entrar y salir de algunas comunidades los días de lluvia por ser zonas inundables o bien porque los caminos se tornan intransitables.

De ahí que el hecho de vivir relativamente lejos de los centros urbanos y de provisión de bienes y servicios educativos, sanitarios o recreativos (entre otros), en lugares donde “ni el colectivo pasa” y “tenés que pagar para salir”, como menciona uno de nuestros entrevistados, acrecienta el aislamiento de las familias y reduce las oportunidades de entablar otras redes de socialización. En este sentido, la vida en el horno reduce la cotidianidad a las necesidades de lo productivo, la dinámica cotidiana se organiza en torno al trabajo y las relaciones primarias se entablan en esa dinámica, con las otras familias que habitan esos espacios y territorios. En otras palabras, en el mundo ladrillero la vida empieza y termina en el horno (Maldovan y Goren, 2020).

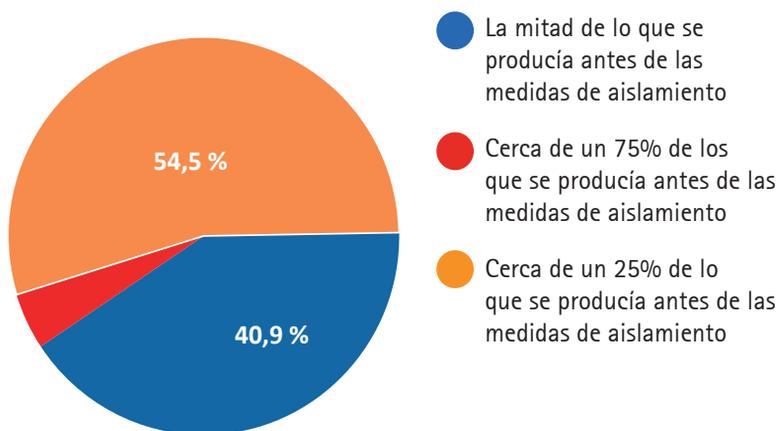
La paralización de la actividad y la imposibilidad de obtener insumos o bien de vender lo producido ante la implementación de las medidas de aislamiento, el cierre de fronteras municipales y provinciales y la reducción de la movilidad amplió drásticamente las brechas de desigualdad en el sector y llevó a un mayor empobrecimiento de un conjunto de trabajadores por demás atravesados ya por diversas dinámicas de exclusión social.

## Cambios y continuidades en el trabajo y la producción

La implementación de medidas de prevención de la propagación del COVID-19, definidas principalmente por el establecimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio a partir del 20

de marzo de 2020, tuvieron un impacto directo sobre la producción en el sector. Como veremos, los principales cambios se vinculan a la paralización de la actividad, aunque también, en los casos de las unidades que continuaron produciendo, se generaron otros problemas, principalmente para concretar operaciones de ventas, obtener insumos o bien para sostener los precios de comercialización previos a la pandemia. En los casos relevados, solo un 2% continuaba produciendo normalmente al momento del relevamiento, es decir, como lo hacía previo a la pandemia. Una importante mayoría, un 56,6% dejó de producir y un 41,5% continuó produciendo, pero en menor cantidad a como lo hacía previamente. En términos generales, quienes continúan produciendo han disminuido fuertemente los niveles de producción: un 40,9% actualmente produce cerca de lo mitad de lo que producía anteriormente y un 54,5% apenas un cuarto en dicha relación. Apenas un 4,6% llega a producir cerca de tres cuartos de lo que producía antes.

#### Aproximadamente, ¿cuánto se produce actualmente?



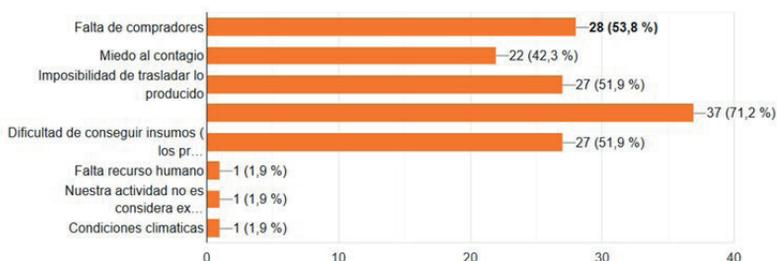
Fuente: Elaboración propia con base en 22 casos, 2020.

Como hemos mencionado anteriormente, sea en las fábricas o en los emprendimientos de la economía popular, la producción se lleva a cabo generalmente de manera familiar, aunque los procesos de invisibilización de quienes participan del trabajo son diferentes. En el caso de la economía popular, si bien suelen participar los distintos miembros de la familia en diversas tareas, los varones son quienes suelen considerarse los “responsables” de la organización de la producción y el resto de los miembros de la familia quienes “ayudan” a través de múltiples tareas. Así, en la actividad ladrillera, se trabaja familiarmente: “participa la familia, el hermano, la esposa”, más allá de cuál sea la relación laboral que prime. De ahí que la participación de la familia en el trabajo no puede desligarse de las condiciones laborales y de vida en el sector. Como suele suceder en gran parte de las actividades familiares, para el trabajo “no hay horarios”, se trabaja “para sobrevivir”, “sin descanso” (Maldovan y Goren, 2020).

La utilización de la fuerza de trabajo familiar es la única manera que el sector tiene para producir más y, de esta manera, aumentar sus magros ingresos. La lógica de trabajo familiar refuerza a su vez la vigencia de una forma tradicional de división sexual del trabajo bajo la cual las mujeres participan de las tareas productivas y continúan siendo las encargadas de la gestión del hogar (Kergoat, 1998).

En tanto que los/as ladrilleros/as de la economía popular viven generalmente “al día”, la inhabilitación de la actividad en el contexto de la fase más dura del aislamiento conllevó un serio riesgo para las posibilidades de reproducción de estas familias, como sucedió en tantas otras ocupaciones del sector. Los motivos señalados por los referentes encuestados permiten profundizar en esta situación:

### En caso de no seguir produciendo o estar produciendo menos, ¿por qué motivo dejaron de producir?



Fuente: Elaboración propia con base en 53 casos, 2020.

Dentro de los casos relevados, cerca del 70% menciona que el principal problema para continuar produciendo es la falta de dinero para comprar insumos. Seguido a ello, se menciona la falta de compradores (53,8%), la imposibilidad de trasladar lo producido y la dificultad de conseguir insumos en tanto que no hay quienes los provean (51,9% en ambos casos) y luego el miedo al contagio (42,3%). El hecho de que la actividad no sea considerada esencial, es decir, que la producción se haya parado en el marco de la ley, no aparece como una restricción relevante para estas familias, así como tampoco lo es la falta de trabajadores para llevar a cabo las tareas. Así, la imposibilidad de vender y, por ende, de obtener ingresos para volver a comprar insumos y continuar produciendo ha sido un factor fundamental en la ruptura del ciclo productivo. Si a ello añadimos lo señalado anteriormente, referido a la informalidad del sector y la consecuente dificultad para acceder a créditos que permitan reactivar el ciclo, vemos cómo la pandemia ha afectado seriamente no solo los ingresos de estas familias de manera transitoria, sino su posibilidad de volver a producir y sostener su fuente de subsistencia. Al respecto, estudios anteriores sobre el sector de la economía popular han profundizado y explicado con claridad el lugar que

el endeudamiento juega en el punto de dependencia en el cual se sitúan estos trabajadores y las condiciones desiguales de acceso al crédito que poseen en relación con los/as trabajadores/as formales (Chena, 2018).

Previo al decreto de las medidas de ASPO, es decir, en una situación “normal”, el promedio mensual de unidades producidas por las familias de las comunidades relevadas era de 25.000 ladrillos, aunque poco más de la mitad producía menos de 20.000 ladrillos por mes. Los volúmenes de producción de estas unidades corresponden generalmente a la realización de una quema mensual, lo cual varía también en función de la estacionalidad de la producción y de la demanda existente. En verano y en los meses secos –dependiendo ello de la zona del país–, se suele producir más (el adobe se seca más rápido y requiere menos tiempo relativo de horneada) y en invierno y durante los meses de lluvia, los niveles de producción bajan, en tanto que el trabajo se realiza a la intemperie.

Son los compradores quienes se acercan a los barrios ladrilleros en busca de ladrillos baratos y es allí donde prima la lógica de la competencia, fundamentalmente en los barrios donde no se han logrado alcanzar acuerdos para el establecimiento de precios mínimos por millar. Los compradores son en su mayoría revendedores, por lo cual el precio máximo que pagan suele ser la mitad del valor de mercado. Dado que con lo que se vende apenas se logra un ingreso de subsistencia –en varias ocasiones complementado con otros provenientes de changas o programas sociales–, la necesidad de vender se torna urgente. En estos casos y a partir de lo expresado por los representantes del sindicato, son pocos/as los/as trabajadores/as que han podido realizar otros trabajos como vía para obtener algún ingreso. Si bien la encuesta no fue aplicada a los hogares y trabajadores/as directamente, la información provista por los/as referentes comunitarios y organizacionales muestra que, en cerca de un tercio de los casos relevados, alguno/a de los miembros de las familias ladrilleras han realizado otros trabajos desde el inicio del ASPO hasta el

momento de aplicación de la encuesta. En términos generales, quienes lo han hecho se han volcado hacia actividades del sector agropecuario, tales como la cosecha de pomelo, maíz, el corte de leña, la pesca y actividades de huerta, entre otras. Estas actividades son, en general, aquellas con las que estos/as trabajadores/as suelen intercalar la producción de ladrillos debido a la estacionalidad de la producción.

De ahí que, si las familias no venden su producción no tienen dinero para comprar alimentos y tampoco para seguir trabajando. Tal como nos mencionaba uno de nuestros entrevistados: “cuando la panza aprieta tenés que vender” y eso lleva a “vender barato” (José Luis, Paraná, Entre Ríos, 2018). En una nota recientemente publicada en *La Gaceta* de Tucumán,<sup>31</sup> José Miguel Bustos, titular normalizador de la UOLRA en la provincia, mencionaba que

... el precio de los 1.000 ladrillos en boca de horno ronda los \$5.500. Lo que pasa es que los corralones almacenan la producción y venden los 1.000 ladrillos a \$ 16.000 si son de primera y \$ 11.000 si son de segunda. El productor vive en la pobreza a pesar de que haya casas y edificios hechos con la materia prima que produce. Han hecho millones de ladrillos y son pobres. Si superada la pandemia se reactiva la producción, aumentará la brecha entre ladrillos demasiado caros y productores demasiado pobres.

En esta línea, nuestros datos muestran que la baja de la producción se vincula directamente con una abrupta caída de las ventas: prácticamente tres cuartos de los/as referentes entrevistados/as han señalado que las familias de las comunidades y organi-

---

31 *La Gaceta* (Tucumán), 24 de agosto de 2020. La nota completa se encuentra disponible en: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/857350/actualidad/cons-truccion-han-hecho-millones-ladrillos-son-pobres.html>

zaciones que representan no han podido vender su producción. Quienes han podido vender todo o parte de su producción lo hicieron, en más de la mitad de los casos (58,3%), a un menor precio que el establecido previo a las medidas de ASPO y, un 33,3% a igual valor que antes. Los principales motivos señalados en los casos en los cuales se ha bajado el precio son la imposición de un menor precio por parte de los compradores y la urgencia para vender por la necesidad de obtener ingresos.

Por otra parte, los referentes encuestados señalan que una gran mayoría de las comunidades ladrilleras no cuenta con stock para vender (cerca del 70%) y, entre quienes tienen stock, cerca del 60% tiene diez mil ladrillos o menos para vender, otro 23,5% entre diez mil y veinte mil y el 15% restante más de veinte mil. Es decir, que el stock con el que se cuenta es en promedio bajo y apenas alcanza a una producción mensual en condiciones “normales” de trabajo.

De los datos producidos, se desprende que uno de los principales problemas que tienen las familias ladrilleras de la economía popular para volver a trabajar se vincula a la falta de dinero para comprar insumos (62,3% de los casos relevados), en segundo lugar, a las posibilidades de ser sancionados ante eventuales controles vinculados al cumplimiento de medidas de ASPO (un 35,8%), y la dificultad para entregar y/o vender la producción (34%). A la falta de dinero para la compra de insumos, se añade que la gran mayoría de las unidades tampoco tiene insumos acopiados y, como hemos visto, quienes cuentan con stock, este es limitado. Esta situación se complejiza aún más ante las restricciones impuestas a la movilidad ya que, como hemos señalado previamente, dependiendo de las provincias y municipios, varias unidades productivas compran la tierra o la leña en otras localidades que no son las de su residencia.

Sumado a ello, al momento de aplicación de la encuesta y pensando en una eventual reapertura de la actividad, alrededor de un 35% de estas familias no contaba con los elementos de protección establecidos por los distintos protocolos frente al

COVID-19. Si a esto añadimos las dificultades en el acceso a agua potable y a elementos básicos de higiene y limpieza, el camino para el retorno a la producción se torna aún más complejo. Ligado a esta situación, cabe destacar que una parte importante de estos/as trabajadores/as pueden considerarse población de riesgo frente al contagio del virus, en tanto que las condiciones laborales bajo las cuales se ejerce la actividad generan –como hemos señalado en el caso de las fábricas– importantes afecciones a su salud. La escasa utilización de tecnología y lo arduo de las tareas realizadas implican un fuerte desgaste físico que implica agacharse cientos de veces por día y levantar peso de manera sistemática y repetitiva, o bien pisar el barro descalzos/as, y tener las manos en el barro sin utilización de guantes durante largas horas; la cercanía de los hornos respecto a las viviendas expone a estas familias a la inhalación de humo proveniente de la quema y expone a estas familias a accidentes, como quemaduras; y el trabajo a la intemperie implica sufrir las inclemencias climáticas tanto en los momentos de calor como de frío extremo, entre las principales problemáticas detectadas. Algunos trabajadores de la economía popular así lo relatan:

El frío es lo peor. Hay veces que terminas de trabajar y tenés los pies morados, entumecidos del frío. Es tanto frío que te pica de la helazón. A veces por andar descalzo y entumecido no te das cuenta qué pisas y te lastimas los pies. Pero hay que trabajar. Después al día siguiente quizás no te puedas levantar por los calambres, el dolor de huesos (Néstor, Las Talitas, Tucumán, 2020<sup>32</sup>).

... vos estás ahí en el calor y salís afuera y hace un poco de frío, más la humedad, te secás con el fuego, el humo parece que se desparrama más para abajo que para arriba, todo eso

---

32 Entrevista realizada por Martín Dzienczarski para *La Gaceta* (Tucumán). Disponible en: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/857350/actualidad/construccion-han-hecho-millones-ladrillos-son-pobres.html>

es un problema muy grande para la salud y al otro día cuando vos te levantás es impresionante, te agarra una gripe te agarra cualquier cosa y no servís como si fuera para el otro día... te cuesta un montón seguir laburando, estás todo con la nariz tapada (Julio, Paraná, Entre Ríos, 2017).

Estas situaciones conllevan a que una parte importante de estos/as trabajadores sufran enfermedades crónicas, como diabetes, asma, lesiones de disco y hernias, así como enfermedades digestivas debido al consumo de “agua contaminada”, según nos explica una de las encargadas de la obra social sindical en el partido de Cañuelas (Buenos Aires). A ello se añaden las distintas barreras en el acceso a la atención sanitaria, dadas por la distancia respecto de los centros de salud, la falta de medios de transporte, la falta de cobertura laboral vinculada a la elevada informalidad que caracteriza al sector y, particularmente en el caso de la economía popular, por el hecho de que, por causa de las diversas falencias que caracterizan al sistema público de salud, la obtención de turnos o la atención por guardia requiere de largas horas o días de espera y, en estos casos, perder un día de trabajo implica perder los ingresos diarios por lo cual se suele desistir de la espera y las enfermedades empeoran.

### **Acceso a recursos y principales problemáticas en la pandemia**

Como hemos mencionado en el apartado anterior, la mayor parte de las familias ladrilleras había dejado de producir desde el inicio de las medidas de ASPO hasta, al menos, la realización del relevamiento aquí presentado. Si bien algunos/as de estos/as trabajadores llevaron a cabo otros trabajos durante este período, generalmente, las actividades que intercalan con la producción ladrillera son también sumamente precarias tanto en

términos de ingresos como de las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo.

En un marco general de caída de la actividad y el empleo a nivel nacional –cuyos impactos más visibles han quedado evidenciados en los últimos datos provistos por la EPH correspondientes al segundo trimestre del 2020– el gobierno nacional ha implementado un conjunto de políticas destinadas a paliar los efectos de la crisis generada por la pandemia. Entre estas medidas, el Ingreso Familiar de Emergencia ha sido una de las más extensivas por el nivel de llegada que ha tenido en el conjunto de la población y cuyos destinatarios han sido los/as trabajadores/as informales, desocupados y monotributistas de las categorías de menores ingresos. En los casos relevados a través de nuestra encuesta, según expresan los referentes de las organizaciones encuestadas, solo cerca de un tercio de las familias ha accedido a cobrar el IFE, poco más de la mitad o bien fueron rechazadas o no lograron inscribirse y cerca de un 15% desconocía la situación de las familias de los barrios por las cuales respondieron. Resulta importante remarcar que aquellos que no han podido inscribirse ha sido, en su gran mayoría, por no contar con acceso a internet para realizar el trámite o bien por desconocer cómo se lleva a cabo el trámite. En menor medida, aparecen presentes otros motivos tales como el no cumplir los requisitos o bien el no tener la documentación necesaria requerida.

Otra de las políticas implementadas desde los diversos niveles de gobierno ha sido la transferencia de recursos en especie, principalmente de bolsones de comida y viandas. En esta distribución, las organizaciones sociales están teniendo un papel central en tanto que son ellas quienes garantizan en mayor medida la distribución en los barrios populares y el acceso de recursos por parte de los sectores más postergados. A pesar de ello, los datos obtenidos dan cuenta de serios problemas en el acceso a estos recursos por parte de estas familias: solo un 22% de estas comunidades ha tenido acceso a bolsones de mercadería en su totalidad; en un 32% de los casos ha logrado acceder más de la

mitad de las familias, en cerca de un cuarto de los casos han accedido menos de la mitad de las familias y en alrededor del 20% no ha accedido ninguna o casi ninguna familia. Con relación al acceso a comedores, los problemas se agravan: solo un 7% de los referentes mencionan que las familias ladrilleras de su organización acceden en su totalidad a estos espacios, un 35% de los casos lo hacen más de la mitad de las familias, en un 23% accede menos de la mitad y en un 21% ninguno o casi ninguno lo hace. Finalmente, en lo que respecta a los elementos de limpieza y protección, en la mitad de los casos el acceso es mayor al 50% de las familias, pero ello se realiza principalmente a través de la compra individual.

En síntesis, la evaluación de los/as referentes encuestados respecto a la situación de las familias da cuenta de situaciones que requieren una atención urgente desde la política pública. En un 70% de los casos, éstos consideran que la situación de las familias es muy mala (34%) o mala (35,8%) y, cerca de un cuarto, que su situación es regular (24,5%). Ante la pregunta de cuáles son los problemas más y menos urgentes, se reafirma la información relevada en preguntas anteriores: prácticamente el 100% de los casos relevados menciona que la imposibilidad de trabajar y la falta de ingresos son las problemáticas más urgentes. A ello le sigue la falta de alimentos (64,5%) y de elementos de protección frente al COVID-19 (58,5%) y las condiciones de las viviendas (53%). Otras problemáticas –aunque no por ello menores–, tales como los problemas de salud y la distancia respecto a los lugares de provisión de alimentos y recursos y de las instituciones sanitarias, aparecen como menos urgentes en la actual situación.

## Reflexiones finales

El actual contexto de pandemia del COVID-19 y las consecuentes medidas adoptadas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y locales para prevenir la propagación del virus han agudizado una situación de extrema urgencia en el sector ladrillero. A lo largo de las páginas de este artículo, hemos buscado dar cuenta de cómo la paralización de la actividad durante el período de aislamiento estricto (que ha ido variando en las distintas provincias en función de su situación epidemiológica) ha agravado las múltiples situaciones de precariedad que atraviesan a los/as trabajadores/as del sector y sus familias.

En tal sentido, nuestro objetivo ha sido no solo analizar los impactos de la pandemia en el sector, sino dar cuenta, fundamentalmente, de cómo éstos se han expresado de manera diferencial en distintos sectores del trabajo en función de los recursos y posibilidades a los que estos sectores accedían en el momento previo a la emergencia del virus y su propagación a nivel global. En este caso particular, a pesar de las heterogeneidades presentes entre las distintas unidades productivas ladrilleras –sean estas de carácter empresarial o de la economía popular– existe un conjunto de problemáticas comunes que hasta el momento han sido poco abordadas por la política pública.

Entre ellas, se destaca, en primer lugar, el desarrollo de la actividad en áreas periurbanas, generalmente en zonas de difícil acceso. En el caso de las fábricas, una parte sustancial de los trabajadores (y a veces también sus familias) vive en los hornos donde trabajan o bien en “barrios ladrilleros” aledaños; en el caso de la economía popular, la unidad del espacio productivo y reproductivo se da en prácticamente la totalidad de los casos. Así, a las distancias objetivas se suma otro conjunto de circunstancias que complejizan la situación de aislamiento: los caminos suelen ser de tierra y estar en mal estado y, a la par de ello, las instituciones de asistencia y negocios de provisión de alimentos y elementos esenciales suelen estar fuera de los barrios, dificultando

tando el acceso a bienes y servicios básicos. En el caso de las fábricas, los trabajadores y sus familias tienen que trasladarse más de dos kilómetros para acceder a la provisión de alimentos tanto si viven en algún barrio como si lo hacen dentro del predio de las fábricas. En el caso de la economía popular, las distancias varían en los distintos casos analizados.

En segundo lugar, gran parte de las familias ladrilleras habitan en viviendas precarias, en ocasiones hechas con materiales de descarte y situadas en terrenos inundables. Así, quienes fabrican uno de los insumos centrales para la construcción, no logran siquiera acceder a dichos materiales para construir sus espacios de vida. En este contexto, las recomendaciones que apuntan a transitar la pandemia “dentro del hogar” parecen olvidar las diferencias sustanciales en términos de acceso a la vivienda que existen en los distintos sectores de la población. A esto se añade la escasez de conectividad disponible en las áreas en las que las viviendas se ubican, complejizando las posibilidades de permanencia de los/as niños/as y adolescentes en las instituciones escolares; y la falta de provisión de servicios básicos, entre los cuales el agua potable es determinante tanto para la reproducción de la vida en condiciones dignas como para la adopción de las principales medidas de protección frente al contagio.

En tercer lugar, las condiciones de trabajo del sector se encuentran signadas por los bajos ingresos y la desprotección social y laboral. Tal como hemos señalado, la proporción de trabajadores asalariados formales es baja y, entre quienes trabajan en la economía popular, el acceso a las protecciones ligadas al trabajo se vincula principalmente a prestaciones estatales a las cuales no todos/as acceden. En este punto, la creación de dispositivos institucionales, fundamentalmente durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, como la Asignación Universal por Hijo/a y por Embarazo, el Plan de Inclusión Previsional y el Monotributo Social, ha sido crucial en la ampliación del acceso a derechos por parte de los/as trabajadores/as informales y, entre ellos, de aquellos que forman parte del complejo entramado de la

economía popular. Posteriormente, el Salario Social Complementario creado en el marco de la Ley de Emergencia Social –al que han accedido algunos/as trabajadores/as ladrilleros/as– implicó también un importante avance en el reconocimiento del sector como trabajadores/as y en la distribución de recursos para la mejora de sus ingresos.

Durante el período que se realizó el relevamiento presentado en este artículo –segunda semana de mayo de 2020– la actividad ladrillera estuvo prácticamente paralizada, lo cual generó serias consecuencias sobre las posibilidades de sostener las fuentes de trabajo del sector y, por ende, sus ingresos. En las fábricas, los principales impactos de la inactividad en el período se observaron en las condiciones salariales más que en la situación del empleo, ya que tres cuartos de los casos relevados en el estudio han afectado el pago de salarios en alguna medida (mediante el pago en cuotas, pago de un monto reducido o su interrupción). En el caso de la economía popular, la mayor parte de las familias ladrilleras ha dejado de producir durante el período analizado y son pocos los/as trabajadores/as que han podido realizar otras actividades remuneradas. En términos generales, quienes continuaron produciendo lo han hecho en menor nivel, lo cual se vincula directamente con las dificultades para vender o con la falta de capital para invertir en insumos y la dificultad para acceder a estos.

En pos de paliar los efectos de la crisis, la principal medida de transferencia de ingresos tomada por el gobierno nacional, hacia los hogares de trabajadores/as desocupados/as, informales y monotributistas de las categorías más bajas, ha sido el Ingreso Familiar de Emergencia. En el sector ladrillero, el cobro del IFE, durante los primeros meses del ASPO, tuvo dificultades persistentes debido a que muchas familias no contaban con acceso a internet para realizar el trámite, desconocían cómo éste se llevaba a cabo o fueron rechazados por no cumplir con los requisitos exigidos. Por otro lado, el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) sostuvo el salario de los trabajadores regis-

trados en las fábricas ladrilleras, aunque en proporción, como hemos visto, los trabajadores formales en el sector son pocos. En términos generales, la situación de informalidad en la que se encuentra gran parte de los/as trabajadores/as ladrilleros/as los/as excluye del conjunto de medidas adoptadas por el gobierno para el sector formal (como créditos para la producción o compra de insumos o su incorporación a la provisión de servicios esenciales), dejando abierta únicamente la vía asistencial para garantizar su reproducción.

Por otra parte, los montos diferenciales otorgados por ambas prestaciones –de \$10.000 en un caso y entre uno y dos salarios mínimos dependiendo del caso en el otro– así como el tipo de medidas implementadas y recursos distribuidos para los distintos sectores del trabajo evidencia la fractura que, históricamente, distingue a las políticas orientadas al sector formal de aquellas destinadas al sector informal. En este último, las políticas siguen teniendo entre sus principales supuestos la definición de los beneficiarios como sujetos de asistencia antes que como sujetos productivos. De ese modo, se tiende a desconocer su condición de trabajadores/as, la capacidad de generar ingresos a partir de la invención de su propio trabajo y el aporte a la satisfacción de necesidades y al bienestar del conjunto social que éste contiene.

En dicho marco, el diseño de regulaciones para la actividad que permitan mejorar las condiciones de trabajo de quienes lo hacen de manera asalariada, así como el desarrollo de políticas específicas para las familias de la economía popular en materia productiva y protectoria deviene un aspecto que requiere de una mirada integral en pos de paliar los impactos negativos de la pandemia, pero también de promover la justicia social a partir de desandar las desigualdades previas que atraviesan al sector. A su vez, resulta necesario fortalecer el lugar de los emprendimientos ladrilleros en la cadena de valor en la que se insertan a fin de fortalecer a los primeros eslabones de la cadena, reducir los niveles de intermediación y mejorar los ingresos y condiciones de vida de los productores directos. La intervención sobre estos aspectos

resulta crucial para que, ante una potencial reactivación de la producción y del sector de la construcción, los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera más justa entre los distintos sectores vinculados a su desarrollo.

Al respecto, la “doble” estrategia de representación sindical de la UOLRA llevada a cabo en el último lustro –orientada a representar tanto a trabajadores asalariados como a aquellos/as de la economía popular– fue sumamente relevante para promover derechos en el sector. Los múltiples convenios entablados con diversas áreas estatales, así como con otras organizaciones sociales y políticas, contribuyeron a visibilizar a un conjunto de trabajadores/as escasamente reconocido por las políticas públicas y a gestionar recursos en pos de mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Su accionar ha sido también central en el marco de la pandemia, en tanto que han llevado a cabo acciones tales como la distribución de alimentos y otros bienes, materiales escolares, campañas de vacunación, asistencia en la inscripción al IFE, entre otras.

Como toda relación, aquella entablada entre el poder económico concentrado y el amplio y heterogéneo sector del trabajo en la Argentina implica tensiones y disputas. Las relaciones son, en última instancia, relaciones de poder. El modo de desarticularlas y de construir bases distintas que apunten a consolidar otros patrones de distribución, producción y consumo dependerá, en gran parte, del lugar que el Estado tome en impulsar relaciones más justas, pero también de la capacidad de organización y disputa que las organizaciones sociales, políticas y sindicales tengan en ese largo y complejo camino.

## Bibliografía

- Barsky, Andrés (2005). “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate con referencias al caso de Buenos Aires”. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194) (36). Universidad de Barcelona.
- Chena, Pablo (2018). “La economía popular y sus relaciones determinantes”. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 36(53), 205-228. Universidad Nacional de Jujuy.
- De Monte, Dirce Paola y Díaz, Omar Enrique (2011). *La industria ladrillera: actividad milenaria, millonaria y postergada. Concurso Bicentenario de la Patria: Premio Juan Bialet Massé*. La Plata (Buenos Aires).
- Donza, Eduardo (2020). Escenario laboral del Área Metropolitana de Buenos Aires en tiempos de cuarentena. Informe Técnico - Serie Estudios: Impacto Social de las Medidas de Aislamiento Obligatorio por COVID-19 en el AMBA. Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-LABORAL-INFORME-TECNICO-SERIE-ESTUDIO-IMPACTO-SOCIAL-COVID-19-AMBA.pdf>
- Goren, Nora; Maldovan Bonelli, Johanna y Corradi, Florencia (2020). El sector ladrillero ante la pandemia del COVID-19. Serie: Informes de Investigación, N°1, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Nacional Arturo Jauretche, junio 2020. Disponible en: <https://www.unaj.edu.ar/category/carreras/ciencias-sociales-y-administracion/publicaciones-icsya/>
- Kergoat, Danièle (1998). “Las ausentes de la historia”. En Hirata, H. y Kergoat, D. (eds.), *La división sexual del trabajo* (pp. 139-150). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, CEM, Piette, Conicet.
- Maldovan Bonelli, Johanna y Goren, Nora (2020). “Trabajo asa-

lariado y economía popular: las estrategias de representación sindical de la Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina”. *Revista da ABET, Brazilian Journal of Labour Studies*, 19(1), 143-162.

Müller, María (2001). “Degradación ambiental en la actividad ladrillera de Buenos Aires Argentina”. *Gestiópolis*. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/degradacion-ambiental-actividad-ladrillera-buenos-aires-argentina/>

Neffa, Julio César (2015). “Introducción al concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT)”. *Voces del Fénix*, 6(46), 6-17. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.vocesenelfenix.com/content/introducci%C3%B3n-al-concepto-de-condiciones-y-medio-ambiente-de-trabajo-cymat>

Pucheta Rosini, Natali y Suqueli, Julieta (2017). “Evaluación ambiental de la actividad ladrillera en el partido de Balcarce, provincia de Buenos Aires”. [Proyecto Final de graduación en Ingeniería Ambiental] Universidad FASTA, Facultad de Ingeniería.

#### Documentos:

Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (2016). Informe económico especial distribución del ingreso (2003-16). Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ceso.com.ar/informe-economico-especial-noviembre-2016-distribucion-del-ingreso-2003-16>

Convenio Colectivo de Trabajo, N° 127 (1975).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) (2020a). Informes técnicos. Vol. 4, N° 174, Trabajo e ingresos. Vol. 4, N° 5 Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Segundo trimestre de 2020.

----- (2020b). Informes técnicos. Vol. 4, N° 99. Construcción. Vol. 4, N° 6 Indicadores de coyuntura de la actividad de la construcción Abril de 2020.

Secretaría de Minería de la Nación (2011). Evaluación y diagnóstico integral de la actividad ladrillera artesanal en la República Argentina. Buenos Aires.

# ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y plataformas de reparto en la CABA Sus impactos en las dinámicas de trabajo y los trabajadores<sup>33</sup>

Julietta Haidar y Jéssica Pla

## Introducción

El Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio decretado en marzo de 2020 por el Gobierno nacional (Decreto 297/2020), a fin de preservar la salud pública de la población y mitigar el impacto sanitario de la pandemia generada por el COVID-19, implicó una serie de modificaciones sobre los procesos de producción, circulación y comercialización de la producción así como sobre las condiciones de reproducción de la vida cotidiana de la población, en relación con el trabajo, la organización familiar

---

33 Este trabajo se realizó en el marco del proyecto “El Futuro del Trabajo en la Argentina: economía digital y desafíos para la regulación (2015 - 2020)” financiado por la Universidad de Buenos Aires y dirigido por la Dra. Cecilia Senén González (IIGG-UBA/Conicet). La “Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020” fue elaborada por parte del equipo que conforma este proyecto (Haidar, Senén González y Bachoer) y la dirección del trabajo de campo estuvo a cargo de la Dra. Jéssica Pla (PCEyDS, IIGG-UBA). Los principales resultados de esta encuesta, que contienen también datos parciales sobre los impactos del ASPO, se encuentran en el informe “La configuración del proceso de trabajo en las plataformas de reparto en la ciudad de Buenos Aires. Un abordaje multidimensional y multi-método (julio / agosto de 2020)” (Haidar, 2020).

y los vínculos sociales. Cuál será la magnitud de los efectos socioeconómicos de la pandemia a mediano y largo plazo aún no está claro, pero sobre lo que no parece quedar duda es que la Argentina no estará exenta de las consecuencias negativas que, según la Organización Internacional del Trabajo, tendrá sobre el mundo del trabajo, específicamente en torno a tres aspectos: “1) La cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral” (OIT, 2020: 3). Aunque esta crisis es de carácter global, en América Latina y en la Argentina cobra una especial relevancia debido a sus características históricas de capitalismo dependiente y desigual, signado por la presencia de heterogeneidad estructural.<sup>34</sup>

En este marco, el presente artículo tiene como objetivo aportar elementos empíricos que permitan evaluar, de manera particular, el impacto que tuvo el ASPO sobre el trabajo de plataformas de reparto en la Ciudad de Buenos Aires. El estudio de esta actividad reviste doble relevancia: por un lado, porque forma parte

---

34 La heterogeneidad estructural describe el modo impuesto en que operan y se reproducen una serie de desequilibrios en materia de desarrollo e integración productiva, asimilación del progreso técnico, ocupación de la fuerza de trabajo excedente, segmentación de los mercados de trabajo, mecanismos de distribución del ingreso, entre otras dimensiones. En términos de resultados, la heterogeneidad estructural implica la coexistencia de sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo, dada la composición del capital invertido, es alta o normal (es decir, similar a la que alcanzan las economías de los países centrales), junto con otras en que, de manera simultánea, dado su alto rezago tecnológico, la productividad es mucho más baja (respecto a las registradas en las economías centrales). Según el enfoque teórico asumido, cabe esperar que la dinámica de acumulación, a merced de las demandas de las grandes corporaciones económicas, tienda a propiciar una situación de “heterogeneidad estructural” que inhibe todo proceso de convergencia en la distribución de puestos de trabajo y, por lo tanto, en la distribución del ingreso y las oportunidades de movilidad social (Costa Pinto 1964; Pinto 1970, 1973; Prebisch 1949, 1986).

del segmento de trabajo de baja calidad o precario (sin acceso a la protección social, inestable, con ingresos variables) y, por otro lado, porque fue declarado –por el mismo decreto que dispuso el ASPO– como una tarea esencial, esto es, exenta de las restricciones a la circulación que rigen al conjunto de la población.

El trabajo en plataformas de reparto se viene desarrollando en forma creciente en nuestro país desde 2018, principalmente en los grandes centros urbanos, Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Mendoza, Córdoba. No obstante, es de suponer que la irrupción de las medidas de aislamiento social, decretadas a partir de la pandemia que generó la enfermedad propagada por el COVID-19, tuviera un efecto dinámico e inmediato sobre el sector. Señalamos esto atendiendo a que la principal sospecha que se barajó desde el campo de las ciencias sociales es que: dado que amplias franjas de población que en circunstancias de “normalidad” se desempeñan en ocupaciones informales o precarias se vieron imposibilitadas de desarrollarlas, por lo que el trabajo de plataformas, que paradójicamente también constituye una actividad caracterizada por la precariedad laboral, aparecería como un “refugio” para aquellos, al tiempo que generaría un dinamismo para el sector considerado como esencial en el contexto de aislamiento.

El trabajo de investigación en el cual se enmarca este artículo busca aportar una serie de primeros elementos para poner a prueba estas hipótesis sobre los efectos del ASPO en las dinámicas de trabajo y de los trabajadores en las plataformas de reparto. Específicamente, nos interesa aportar elementos que sirvan para responder a una serie de interrogantes de gran urgencia social que, a la postre, abrirán el camino hacia el abordaje de los problemas que desate la post pandemia: ¿En qué medida se incrementó la cantidad de población trabajadora en las plataformas de reparto durante el ASPO? ¿Qué impactos tuvo el ASPO en las jornadas, transacciones (pedidos entregados) e ingresos monetarios de los trabajadores y las trabajadoras? ¿En qué medida las plataformas brindaron a los repartidores protecciones frente al

riesgo de contagio de COVID 19? Por otro lado, atendiendo a los perfiles de la población trabajadora de plataformas: ¿Qué características distintivas del resto de los trabajadores y trabajadoras del sector tiene la población que ingresó durante la vigencia de las medidas de ASPO? ¿Tienen ambos grupos (trabajadores pre y post pandemia) representaciones similares sobre el trabajo en las plataformas?

Para dar respuesta a estas preguntas realizamos un trabajo cuantitativo con base en encuestas, con soporte en datos cualitativos. En el próximo apartado, explicaremos en mayor detalle la metodología de investigación; en segundo lugar, realizaremos una breve caracterización del trabajo de plataformas en la Ciudad de Buenos Aires y, en los siguientes apartados, avanzaremos en la exposición de datos y argumentos que permiten responder a los interrogantes planteados anteriormente en torno a los impactos del ASPO sobre las dinámicas de trabajo y los trabajadores.

## 1. Metodología

Para llevar a cabo esta investigación se adoptó una estrategia metodológica cuantitativa, con soporte en datos cualitativos. La fuente de datos la constituye una encuesta que se llevó a cabo entre el 3 y el 15 de julio, a un total de 401 trabajadores y trabajadoras de reparto en la Ciudad de Buenos Aires, en la que se incluyó un bloque de preguntas específicas en relación con los impactos del ASPO sobre la actividad.

Dado el carácter relativamente novedoso de las plataformas y el hecho de que quienes trabajan en ellas constituyen una “población oculta” (Scharager y Armijo, 2001), en tanto no forman parte de registros públicos y no existen mayores regulaciones que obliguen a las empresas a informar el número de repartidores, la encuesta no tenía posibilidad de ser realizada a través de

un muestreo probabilístico. Por este motivo, se aplicó un tipo de muestreo no probabilístico bajo la modalidad de redes o “bola de nieve”, controlando las cuotas con base en conocimientos previos sobre esta población<sup>35</sup> y considerando las posibles transformaciones generadas por el contexto de pandemia. La elección de trabajar con un número de muestra relativamente alto, 401 trabajadoras y trabajadores, se fundó en las posibilidades que brinda el diseño no probabilístico (Muñoz Loayza, 2018) y en la búsqueda de cierta robustez en el análisis de los datos y la realización de análisis multivariados.

Ante la imposibilidad de realizar un trabajo de campo presencial en el marco del ASPO, se decidió realizar la encuesta de manera telefónica para evitar los sesgos de las encuestas autoadministradas y virtuales. De este modo, la posibilidad de tener control sobre quien contesta fue mayor. Como señalamos antes, la muestra se construyó con base en el sistema de “bola de nieve” a partir de un listado inicial de 268 trabajadores y trabajadoras de plataforma, que fue construido durante el mes anterior a la realización de la encuesta por una serie de reclutadoras y por diferentes vías: por contacto, de manera presencial en paradas, por grupos de redes sociales, entre otros mecanismos que aseguraran la heterogeneidad de “egos” iniciales en la construcción de esas redes. Cada encuestada y encuestado podía sugerir hasta dos contactos para evitar que se elaborara una cantidad muy grande de encuestas entre trabajadores conocidos entre sí. Durante la realización del trabajo de campo se fueron controlando las cuotas de sexo, edad, nacionalidad y plataforma habitual de trabajo con el objetivo de que no hubiera desbalances en relación con el

---

35 Nos referimos al informe de Madariaga, Buenadicha, Molina y Ernst (2019) que presentó un primer mapa sobre las plataformas en la Argentina, el cual, dado el gran dinamismo de la actividad hoy ya parece haber quedado desactualizado. Entre los principales trabajos cualitativos sobre el trabajo de reparto en Buenos Aires, se encuentran Haidar, Diana Menéndez y Arias (en prensa) y Del Bono (2019).

conocimiento previo sobre el perfil sociodemográfico de la población que trabaja en las plataformas de reparto.

El análisis de los datos se realizó por métodos descriptivos (distribuciones de frecuencias y tablas bi y multivariadas) y por medio de la aplicación de un Análisis de Correspondencia Múltiple que tiene como objeto resumir información de una serie de variables cualitativas y, al mismo tiempo, ver la asociación entre sus categorías. De este modo, se representa gráficamente la estructura de relaciones entre éstas (Vivanco, 1999: 121).

La información cuantitativa fue complementada con el análisis de entrevistas en profundidad realizadas también en el mes de julio a diez trabajadores, mayormente activistas, de las plataformas de reparto. En este caso, buscamos captar descripciones y representaciones de quienes trabajan en las plataformas sobre las transformaciones producidas en la actividad a partir del ASPO y complementar así los datos construidos a partir de las encuestas.

## 2. El trabajo de plataformas en la Argentina

En un trabajo anterior (Haidar, 2020) se definió a las plataformas de reparto como empresas que, a través de una plataforma digital, organizan el proceso de trabajo por el cual se conecta a consumidores y/o proveedores con trabajadores y trabajadoras, que realizan servicios en forma virtual o presencial (Prassl, 2018; Stewart y Standford, 2017).<sup>36</sup> Se presentan a sí mismas como plataformas de intermediación entre proveedores y consumidores, por lo cual los “repartidores” son considerados “socios” y no

---

36 Las plataformas digitales pueden tomar una variedad de formas, una de las distinciones que se realiza es la de “plataformas de trabajo”, donde se ofrecen servicios laborales y “plataformas de capital”, donde se ofrecen bienes en venta o alquiler (Farrell y Greig, 2016). Aquí estudiamos a las plataformas de reparto como plataformas de trabajo.

empleados. Dentro de este universo, las plataformas de trabajo con mayor presencia en la Argentina son las plataformas fuera de línea u *offline* (De Stefano, 2016; Johnson, 2020), que conectan a clientes y/o proveedores con trabajadores y trabajadoras, que desarrollan sus tareas en un espacio geográfico determinado. Tal es el caso de las plataformas de transporte de pasajeros (Uber, Cabify, etc.) y las que aquí estudiamos, las de reparto (Rappi, Glovo, etc.). Si bien todas ellas son empresas multinacionales, a diferencia de lo que ocurre con las plataformas en línea u *online*, su anclaje geográfico hace que las dinámicas de trabajo y los perfiles de los trabajadores sean específicos según cada territorio.

Las plataformas de reparto más grandes que operan hoy en la Argentina son Rappi, Glovo,<sup>37</sup> UberEats y PedidosYa, las cuatro son multinacionales y, como señalamos antes, tienen gran presencia en los mayores centros urbanos, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires.<sup>38</sup> La expansión de las plataformas de reparto en la Argentina se produjo en la confluencia de un conjunto de condiciones: i) un gobierno de orientación neoliberal, con la presidencia de Mauricio Macri entre 2015-2019, que promovía el ideal del emprendedurismo y el debilitamiento de las instituciones de protección del trabajo; ii) un mercado de trabajo caracterizado por el aumento del desempleo (7,2% en el cuarto trimestre de 2017, 9,1% en el mismo periodo de 2018, según datos del Indec) y la informalidad laboral (34,2% en el cuarto trimestre de 2017, 35,3% en el mismo periodo de 2018, según datos del Indec);

---

37 Glovo fue adquirida en forma reciente (septiembre de 2020) por PedidosYa, que pertenece a su vez a Delivery Hero. Asimismo, UberEats informó en octubre de 2020 que deja de operar en la Argentina.

38 Rappi es colombiana y comenzó a operar en la Argentina en febrero de 2018, Glovo se fundó en Barcelona y también llegó a la Argentina a comienzos de 2018; PedidosYa era originalmente una empresa uruguaya que llegó a la Argentina en 2010, tenía trabajadores contratados y, con la expansión del modelo de plataformas, los despidió para pasar al esquema de autoempleados. Finalmente, UberEats comenzó operando en 2018 en Mendoza y desde 2019 también está en Capital, aunque su presencia es comparativamente menor.

iii) la llegada al país de numerosos grupos de inmigrantes, mayormente desde Venezuela, con necesidad de conseguir rápidamente un empleo; iv) la preexistencia del delivery de comida como un hábito de consumo, especialmente, en los grandes centros urbanos (Haidar, Menéndez y Arias, 2020).

Mientras que en otros países el servicio de reparto a domicilio, tanpreciado en épocas de pandemia, es una novedad, en la Argentina y, sobre todo, en la Ciudad de Buenos Aires formaba parte de las prácticas sociales habituales. Años atrás, los distintos comercios (en su mayoría pizzerías o heladerías) tenían a sus propios repartidores o subcontrataban a empresas (generalmente pequeñas) que brindaban el servicio de cadetería. Igualmente, quien deseaba enviar algo desde un punto a otro (un sobre, paquete, etc.) contrataba a un “cadete” empleado por las cadeterías. La novedad que trajeron las plataformas es la disolución de los vínculos laborales formales, presentándose ellas mismas como meras intermediarias entre agentes económicos independientes.

En efecto, las plataformas no contratan a las y los repartidores, sino que estos ingresan al sistema de plataformas como “socios” (según la terminología de las propias empresas) sin mayores limitaciones ni requisitos: identificación personal, teléfono inteligente, bicicleta o moto, inscripción tributaria como monotributistas. Las bajas barreras de entrada hacen de esta actividad un destino atractivo para quienes buscan empleo, especialmente trabajadores migrantes, pero también de nacionalidad argentina, en contextos de crisis económica y caída de los niveles de empleo. A este beneficio, se suman las promesas de libertad y autonomía dado que, según publicitan las plataformas, los repartidores pueden trabajar cuando quieran, ganar lo que quieran, sin jefaturas ni restricciones, según sus deseos y esfuerzos. En contextos de crisis, la inmediatez del trabajo e ingresos, con posibilidades de expandirlos y sortear las dificultades generales del mercado de trabajo, resultan una ecuación ampliamente atractiva.

De este modo, el análisis detenido del funcionamiento de las plataformas y el proceso de trabajo da cuenta de que el trabajo

de plataformas encubre la existencia de relaciones laborales y es intrínsecamente precario. En esta dirección, las empresas niegan vínculos de laboralidad y obligan a los trabajadores a aceptar términos y condiciones con los cuales intentan inscribir los vínculos en el campo comercial como si se tratara de partes iguales, volviéndose borrosas las definiciones legales de empleador-empleado (Dokko, Mumford y Whitmore Schanzenbach, 2015; Stewart y Standford, 2017). Asimismo, la elusión de vínculos de laboralidad es acompañada por la precariedad: los trabajadores no reciben ingresos mínimos, ningún tipo de aporte jubilatorio ni de salud, licencias, etc., apenas cuentan con una cobertura de accidentes personales que están más asociados al código de regulación urbana que a los derechos del trabajo.

Por medio de la articulación entre contrato comercial y desprotección laboral, las empresas buscan reducir los costos laborales, evitar los riesgos empresarios y reforzar la idea de que los repartidores son socios independientes. No obstante, un conjunto de prácticas y pautas indican que las plataformas dirigen y controlan el proceso de trabajo y a los trabajadores, en lo que algunos autores han dado en llamar la “gestión algorítmica” (Möhlmann y Zalmanson, 2017): fijan tarifas y comisiones según objetivos, monitorean y evalúan el desempeño de los repartidores, organizan sistemas de puntuaciones y *rankings*, inducen comportamientos tendientes a la maximización del rendimiento por medio de sistemas de premios y penalidades. Algunos datos preliminares del desempeño de los trabajadores en las plataformas son un indicador de estas dinámicas: de acuerdo con las encuestas realizadas, para el 70% de la población encuestada, el trabajo en plataformas de reparto es su única fuente de ingresos, el 80% trabaja 6 o 7 días por semana y un promedio de 48 horas semanales.

En este sentido, las plataformas de reparto parecen expresar una continuación o profundización de una tendencia previa y estructural en la Argentina y en América Latina en su conjunto: la informalidad o precariedad laboral. La informalidad, el subem-

pleo y la presencia de una masa marginal a los circuitos estructurales de producción son rasgos estructurales. Sostenemos, en este sentido, que el trabajo de plataformas en estas latitudes renueva la heterogeneidad de oportunidades y trayectorias propia de la heterogeneidad e informalidad latinoamericana (Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, 2017).

A partir de esta caracterización, creemos relevante analizar el impacto de las medidas de ASPO en este sector de actividad que no solo se configura como esencial durante la pandemia, sino que además se avizora en crecimiento, tanto desde la perspectiva de las empresas que incrementan el número de operaciones e inversiones (como la fusión de Glovo y PedidosYa expresa) como también, según veremos a continuación, en las expectativas de los trabajadores.

### 3. Resultados

#### Impactos del ASPO en las dinámicas de trabajo de plataformas

Como señalamos en el apartado metodológico, realizamos una encuesta a 401 trabajadores y trabajadoras de plataformas de reparto en la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de la encuesta, que incluía preguntas demográficas, de ingresos, representaciones y participación en la actividad sindical, se hizo un set de preguntas a quienes venían trabajando en las plataformas antes del ASPO a fin de evaluar el impacto de la medida. En el cuadro 3.1.1 observamos en primer lugar que, del total de la población encuestada, un cuarto comenzó a trabajar en la actividad en la coyuntura de pandemia, es decir, a partir del decreto que instauró el ASPO, dando cuenta de que, en un contexto de economía cerrada y aislamiento estricto, con la mayoría de las actividades económicas suspendidas, la actividad de trabajo de plataformas se mostró dinámica, incorporando población ocupada.

Cuadro 3.1.1: Ingreso al trabajo de plataformas. CABA 2020

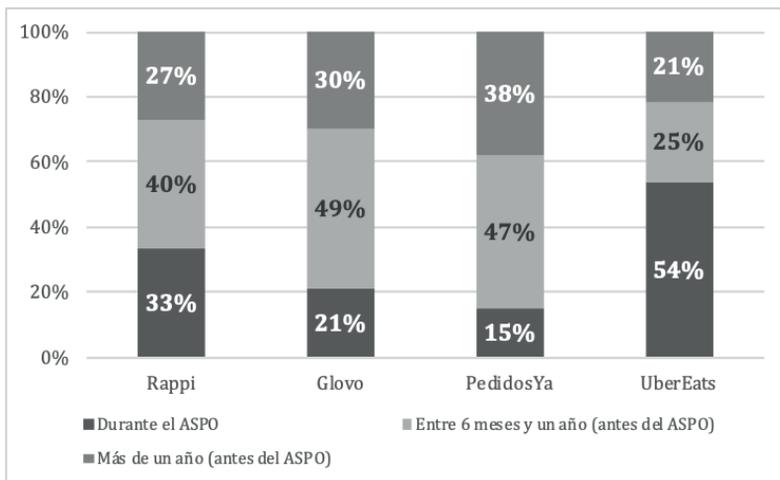
Ingreso	%
Durante el ASPO	26%
Entre 6 meses y un año (antes del ASPO)	43%
Más de un año (antes del ASPO)	31%

Fuente: “Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020”. N=401.

Del mismo modo, un 40% llevaba trabajando en las plataformas entre 6 meses y un año antes del ASPO y un tercio más de un año. Esta distribución nos daría una primera impresión de que, por un lado, las medidas de ASPO tuvieron un efecto “demanda” sobre la población activa, al tiempo de que no se trata solo de un empleo temporal pues una proporción de la población encuestada lleva un periodo relativamente largo y estable de trabajo dentro de la actividad.

La plataforma con mayor presencia de “nuevos” trabajadores, según se desprende del gráfico 3.1.1, es UberEats, seguida por Rappi mientras que PedidosYa concentra la población más “antigua”. Esto puede atribuirse a que, según pudimos recoger de las entrevistas realizadas, por un lado, UberEats es la aplicación más reciente en la Ciudad de Buenos Aires y, por otro lado, es junto con Rappi la que menos barreras de entrada presenta, llegando incluso –durante la cuarentena– a incorporar trabajadores sin que cumplan con todos los mínimos requisitos que habitualmente se exigen (como el monotributo). PedidosYa, por su parte, es la empresa con mayor antigüedad en el mercado.

**Gráfico 3.1.1:** Plataforma en la cual trabaja la mayor parte del tiempo según ingreso al trabajo de plataformas. CABA 2020



Fuente: “Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020”. N=401.

Respecto a los impactos del ASPO sobre la jornada de trabajo y la cantidad de transacciones (pedidos entregados), en el cuadro 3.1.2 observamos que entre la población trabajadora que ya se desempeñaba en las plataformas con anterioridad, la mitad señala que el aislamiento no generó modificaciones en la cantidad de horas trabajadas, y la misma proporción sostiene que se realizaron más pedidos, lo cual es comprensible en momentos en que los consumidores buscan minimizar los riesgos de circulación y contagio. Ahora bien, esto no se condice, en la percepción de estos trabajadores y trabajadoras, con mayores ingresos, pues solo un tercio declara haberlos mejorado a partir del ASPO, mientras que más de la mitad considera que se mantuvieron igual. En general, la proporción de quienes trabajan menos, realizan menos pedidos o sus ingresos bajaron se mantiene alrededor del 20%.

**Cuadro 3.1.2:** Cambios en las horas trabajadas, pedidos realizados e ingresos. CABA 2020

¿A partir de la cuarentena...		%
... trabaja (en promedio)...	Menos horas que antes	17%
	La misma cantidad de horas	47%
	Más horas que antes	34%
	Ns/Nc	2%
... realiza (en promedio)...	Menos pedidos	22%
	La misma cantidad de pedidos	26%
	Más pedidos	52%
... sus ingresos en la plataforma (en promedio)...	Bajaron	22%
	Se mantuvieron igual	48%
	Subieron	30%

Fuente: “Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020”. N=297 (trabajadorxs que ingresaron antes del ASPO).

El desfasaje entre el aumento de la cantidad de transacciones y la estabilidad de los ingresos puede deberse al gran dinamismo y versatilidad que emplean las aplicaciones con el fin de incrementar el control del proceso de trabajo y las ganancias. Mientras que –durante el ASPO– las empresas aumentaron las comisiones que cobran a los comercios por operar con ellas (lo que se revirtió por una ordenanza de la Legislatura porteña<sup>39</sup>), incorporaron

39 Según surge de las entrevistas y notas periodísticas, antes de la pandemia las plataformas cobraban en promedio un 20% de comisiones a los comercios

modificaciones algorítmicas en desmedro de los ingresos de los repartidores. De acuerdo con las entrevistas realizadas, durante el aislamiento, Glovo aumentó la tarifa que cobra a sus repartidores por usar la aplicación, PedidosYa pasó a calcular los kilómetros en línea recta en vez de hacerlo según el recorrido real, y se extendió el desdoblamiento del pago del servicio entre punto de retiro y punto de entrega, lo que redundó en un recorte en los ingresos de las y los repartidores que reciben más de un pedido en el mismo local comercial.

Con respecto a la cobertura de salud en momentos de propagación de la enfermedad ocasionada por el COVID-19, mientras que los consumidores se cuidaban permaneciendo en sus hogares e incrementando la demanda de servicios con entrega a domicilio, es interesante observar cuál fue la dinámica en el caso del reparto, declarado una actividad esencial. El trabajo implica, por definición, la exposición permanente en la vía pública, el contacto con productos y personas al momento de retirar y entregar los pedidos, lo que obliga a los trabajadores y las trabajadoras en actividad a tomar precauciones como el uso de mascarilla o “tapa boca” y la higienización de manos de manera constante. En ese sentido, se les consultó a quienes fueron encuestados si las plataformas le otorgaron protecciones destinadas a prevenir el COVID-19.

En el cuadro 3.1.3 se observa que un tercio de los trabajadores no recibió ninguna protección y otro tercio lo hizo solo en forma parcial. A su vez, ese porcentaje de desprotección es superior entre aquellos trabajadores y trabajadoras que comen-

---

y, a medida que fue creciendo la demanda durante la cuarentena, las fueron elevando hasta llegar hasta el 35%. La Legislatura de la ciudad, en el mes de julio, modificó el Código de Tránsito y Transporte a fin de regular mínimamente la actividad de plataformas y estableció que las aplicaciones debían retrotraer las comisiones a los valores de marzo. Ver: <https://www.infobae.com/economia/2020/07/16/se-aprobo-la-ley-que-regula-a-las-app-de-delivery-en-la-ciudad-de-buenos-aires-no-le-podran-cobrar-mas-de-20-de-comision-a-los-comercios/>

zaron a trabajar durante el ASPO. Comparada la población según el momento en que ingresó a trabajar, el grupo entre quienes se registra una mayor proporción de protección recibida es el de los que llevan más de un año trabajando (la mitad declaró que sí y un 25% adicional que recibió alguna protección parcial), lo cual puede responder a que tienen mayor experiencia en los vínculos con las plataformas (vía chatbots) y a que participan en redes sociales donde se comparte asesoramiento sobre cómo obtener mayores beneficios.

**Cuadro 3.1.3: ¿La plataforma le dio alguna protección contra la enfermedad producida por COVID-19? Según ingreso al trabajo de plataformas. CABA 2020**

Respuestas	Total	Durante el ASPO	Entre 6 meses y un año (antes del ASPO)	Más de un año (antes del ASPO)
Sí	38%	24%	38%	50%
Parcialmente	29%	31%	31%	25%
No	33%	45%	31%	24%

Fuente: “Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020”. N=401.

Resta agregar que las y los trabajadores y activistas entrevistados en el mes de julio coinciden en señalar que las protecciones brindadas por las plataformas fueron escasas y de difícil acceso. La demanda de más y mejores protecciones fue construida como una reivindicación central de las organizaciones de trabajadores durante la pandemia, principalmente desde la Agrupación de Trabajadores de Reparto (ATR), y se expresó en distintas medidas de fuerza, como caravanas y paros locales e internacionales de repartidores que tuvieron niveles dispares de acatamiento, pero

que contribuyeron a visualizar esta dinámica compleja y contradictoria entre un trabajo declarado como esencial en un contexto de pandemia y la precariedad e informalidad en la cual sus trabajadores y trabajadoras realizan las tareas.

### **Impactos del ASPO en los perfiles de los trabajadores de reparto**

Habiendo ya analizado la dinámica entre el proceso de trabajo y las medidas de ASPO y considerando que pudimos dar cuenta de que en este período se incorporaron nuevos trabajadores y trabajadoras, nos interesa ahora, a fin de profundizar en el análisis de los impactos del ASPO, poder identificar similitudes y diferencias entre los perfiles de trabajadores pre y post ASPO. Es decir, ¿qué características distintivas del resto de los trabajadores y trabajadoras del sector tiene la población que ingresó durante la vigencia del ASPO?

En este sentido, a partir de poner en juego una serie de variables demográficas y de opinión sobre el trabajo de plataforma, el objeto ahora es trazar ciertas líneas que permitan ir definiendo las características de esta población, asegurando su representatividad teórica tal como señalamos más arriba.

En un trabajo anterior (Haidar, 2020), se presentaron las principales características sociodemográficas de la población de plataformas de reparto según la encuesta realizada en el mes de julio del corriente. En ese marco, se destacan como rasgos salientes:

- Una fuerte presencia de la comunidad venezolana (la mitad de la población encuestada) y, en menor medida (un 10%), de otras nacionalidades migrantes. Cabe destacar, de todos modos, que cuatro de cada 10 trabajadoras y trabajadores son de nacionalidad argentina, lo que contrasta con los primeros acercamientos estadísticos a esta población en los que los porcentajes de migrantes era considerablemente mayor (Madariaga et al., 2019).

- Si bien es una población predominantemente joven (alrededor de seis de cada 10 tienen entre 18 y 30 años), la mitad de la población encuestada tiene entre 26 y 40 años, y un significativo 35% tiene más de 30 años. Esto se configura como otra novedad en relación con las ideas previas sobre cómo se conforma la fuerza de trabajo de estas plataformas, la que tendía a ser caracterizada como una población mayormente joven.

- El nivel educativo, en general, es alto en contraste con otros trabajos de poca calificación en el ámbito urbano: la mitad de las encuestadas y de los encuestados tiene estudios superiores, ya sea completos o incompletos; un tercio, estudios de nivel medio completados y solo uno de cada 10 no finalizó el nivel medio.

- La mayoría de los repartidores trabajan en varias plataformas al mismo tiempo. Mientras que Rappi concentra mayor uso, PedidosYa tiene mayor fidelización al igual que UberEats que si bien es la menos usada, gran parte de quienes lo hacen la tienen como única aplicación.

- En relación con la antigüedad, un 40% de las encuestadas y los encuestados tiene una antigüedad de entre seis meses y un año, y un 31% de más de un año (22% entre un año y un año y medio y el 9% más de dos años), lo que contrasta con algunas preconociones sobre una mayor rotación y transitoriedad de este trabajo. Estos datos comienzan a indicar, en cambio, que las plataformas de reparto se han constituido en una actividad conformada por distintas empresas, entre las que existe movilidad interna de trabajadores y trabajadoras.

- Consistente con el punto anterior, para una parte muy relevante de la población encuestada (70%), el trabajo en plataformas de reparto es su única fuente de ingresos, especialmente para la población trabajadora de nacionalidad venezolana y para jóvenes de hasta 25 años.

- Una gran proporción de los repartidores y las repartidoras de plataforma trabajan todos (o casi todos) los días de la semana.

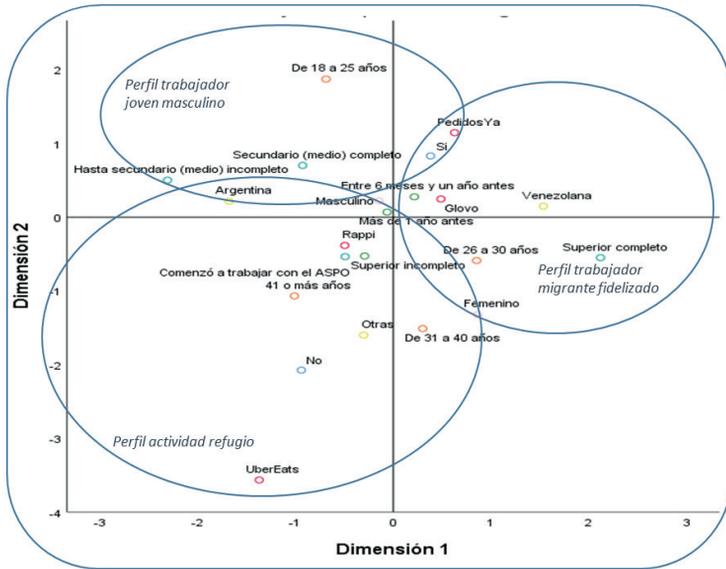
En el mismo informe (Haidar, 2020), el análisis de los perfiles observados según el momento de ingreso a las plataformas indica que quienes se incorporaron durante el ASPO lo hicieron en aplicaciones que son consideradas de más sencillo acceso, Rappi y UberEats. Además, se trata de trabajadores en su mayoría de nacionalidad argentina (37%) y mujeres (49%), dando cierto indicio de que la actividad actuaba como “refugio” laboral para estas poblaciones. Con base en este primer abordaje, nos interesa trazar, a partir de una técnica de reducción de información, los diferentes perfiles que emergieron. Sostenemos que esto nos permitirá diferenciar entre características propias de la dinámica del sector de actividad.

La técnica de análisis de correspondencia múltiple nos permite visualizar en conjunto el modo en el cual asocian categorías de las variables<sup>40</sup>, de modo tal que permite, en un mapa bidimensional (gráfico 3.2.1), mapear aquellos conjuntos de categorías que se comportan de manera análoga y determinar cuáles son las variables que más aportan en cada uno de ellos.

---

40 Estas variables son: edad, sexo, nivel educativo, nacionalidad, plataforma de trabajo habitual y si el trabajo en las plataformas de reparto es la principal fuente de ingresos. La variable sobre el momento en que ingresó a la actividad se usó como variable suplementaria.

Gráfico 3.2.1: Mapa bidimensional.  
Análisis de Correspondencia Múltiple



Fuente: Elaboración propia con base en "Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020". N=401.

Como ya se nalamos antes, la potencialidad del Análisis de Correspondencias es que "mapea" la proximidad entre categorías de las variables que se "acercan" entre sí y que, anteriormente, las agrup  en dimensiones que nos permiten luego definir grupos, que categorizamos como perfiles, dentro de la población estudiada.

La interpretación de este debe hacerse a la par de las medidas de discriminación (ver anexo). En este sentido, lo que observamos es una primera dimensión donde tiene peso relevante la nacionalidad y el nivel educativo, variables correlacionadas entre sí, como se observa además en la matriz de correlaciones. De este modo, de manera horizontal, podemos ver que la población trabajadora de nacionalidad venezolana se ubica sobre la

derecha del eje y la de nacionalidad argentina sobre la izquierda. La segunda dimensión (graficada verticalmente) se explica principalmente por la plataforma de trabajo habitual (PedidosYa y Glovo por “arriba” y Rappi y UberEats por “abajo”), la edad y su conformación como principal actividad.

De la conjunción de estas variables y las asociaciones entre sus categorías podemos determinar los siguientes perfiles:

*Perfil trabajador migrante fidelizado:* emerge de la conjunción de los cuadrantes derechos y se corresponde con el perfil que había sido reconocido en otros estudios como el trabajador “tipo” de plataformas de reparto en la Ciudad de Buenos Aires (Madariaga et al., 2019). Se trata del trabajador migrante, principalmente venezolano, con estudios superiores, que se insertó en esta actividad en forma temprana, en algunos casos hace más de seis meses e incluso más allá de un año. Estos trabajadores y trabajadoras (aunque las mujeres se incorporaron más recientemente, según se puede ver en las distancias entre los cuadrantes) se desempeñan principalmente en Glovo y PedidosYa y tienen este trabajo como su principal fuente de ingresos, por eso la denominación de “fidelizado”.

*Perfil trabajador joven masculino:* este grupo está ubicado en el cuadrante izquierdo superior. Representa un perfil un tanto más “novedoso” que el del inmigrante venezolano, y se diferencia en términos demográficos por ser argentino, más joven y tener un nivel de estudios inferior. Lleva relativamente un periodo medio de tiempo trabajando en plataformas, como PedidosYa y Glovo, y tiene este trabajo como fuente principal de ingresos. Cabría sospechar que este perfil es “heredero” de los perfiles más tradicionales de cadetería que, como señalamos más arriba, era plausible encontrar en la Ciudad de Buenos Aires.

*Perfil actividad refugio:* finalmente, en el cuadrante izquierdo inferior se traza el perfil de los trabajadores y las trabajadoras que comenzaron a trabajar durante la vigencia del ASPO: estos ya no son solo varones, sino también mujeres, lo que abre la

puerta a cierta feminización de la actividad durante este periodo. Se trata de una población de edad media que ingresa por las plataformas Rappi o UberEats y que no tiene este trabajo como su principal fuente de ingresos.

Al principio de este artículo, señalábamos que una de las hipótesis que surgía de la combinación ASPO / trabajo de reparto como esencial era que se configuraba una “ventana” para que la actividad se convirtiera en una especie de “sector refugio” para aquellos trabajadores y trabajadoras que, dado el contexto de cuarentena y prohibición de circulación, se vieron impedidos de realizar las actividades laborales, precarias o informales, que realizaban habitualmente. En ese sentido, en la delimitación de los perfiles, tal como podemos ver en forma sintética en el gráfico, lo que surge como novedoso en este contexto es un grupo de trabajadores y de trabajadoras que no tienen la actividad como su único ingreso y que se encuentran allí por el contexto particular que acompaña la irrupción del COVID-19. Ahora bien, esta apelación a las plataformas como refugio también se había dado en el primer grupo que, de manera alevosa denominamos “fidelizado”, solo que en ese caso los motivos tenían que ver con la condición migratoria de quienes llegaron al país en un contexto de crisis económica, recesión y medidas de ajuste.<sup>41</sup>

Habiendo observado las diferencias entre los grupos que componen la población estudiada, resta responder el siguiente interrogante: ¿Tienen ambos grupos (trabajadores pre y post pandemia) representaciones similares sobre el trabajo en las plataformas? En la encuesta, se buscó captar estas representaciones, asociadas

---

41 Según cifras de Acnur (<https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>), a partir de 2014, más de 3,5 millones de venezolanos migraron hacia los diferentes países de América del Sur debido a la situación político social de su país. A la Argentina arribaron predominantemente profesionales altamente calificados, invitados por el gobierno argentino de ese entonces con la promesa de mantener intacto su estatus ocupacional y social, cosa que luego no se materializó por el contexto de recesión anteriormente mencionado.

centralmente a la autonomía y los derechos del trabajo, a través de preguntas cerradas referidas a las posibilidades de tener horarios fijos de trabajo y la valoración de la flexibilidad horaria, y otras abiertas sobre los motivos de esta valoración y sobre los aspectos positivos y negativos de trabajar en las plataformas.

En el cuadro 3.2.1 se observan grandes diferencias entre el momento de ingreso a la actividad y la pregunta sobre si le gustaría tener horarios fijos de trabajo, aunque cabe destacar que entre quienes ingresaron durante la vigencia del ASPO, más de la mitad responde que le gustaría poco o nada tenerlos, una proporción levemente mayor a quienes llevan más tiempo en el trabajo de plataformas. Con relación a la pregunta por si se imaginan trabajando para la plataforma dentro de un año, los porcentajes entre los grupos no son muy diferentes, pero cabe mencionar que quienes responden esto en mayor proporción son los que llevan más tiempo trabajando en dichas plataformas.

El alto porcentaje de población encuestada que responde poco o nada, en todos los grupos de análisis, nos da una primera idea de la valoración positiva de la falta de una jornada de trabajo rígida y rutinaria por parte de los trabajadores y las trabajadoras, aunque en las dinámicas cotidianas esto dista de la realidad (según la encuesta el 80% trabaja seis o siete días por semana y un promedio de 48 horas semanales). Mucho ha sido abordado sobre la forma en la cual el ideal del *emprendedurismo* es promovido desde los años ochenta por las escuelas del management (Bröckling, 2013). En el caso de las plataformas, esta discusión se reactualiza dado que es presentado como un trabajo que permite la libre organización de los tiempos de trabajo y ocio, sin jefaturas ni mandatos. Las principales menciones sobre el por qué no aceptaría horarios fijos de trabajo tienen que ver, en todos los casos, con la posibilidad de gozar de flexibilidad horaria / autonomía y poder realizar otras actividades / trabajos, motivo que es respondido en una leve proporción mayor entre quienes ingresaron con el ASPO, tal como se ve en el mismo cuadro 3.2.1 al preguntar por los motivos de esa valoración.

**Cuadro 3.2.1: Proyecciones a futuro en el trabajo de plataformas según ingreso. CABA 2020**

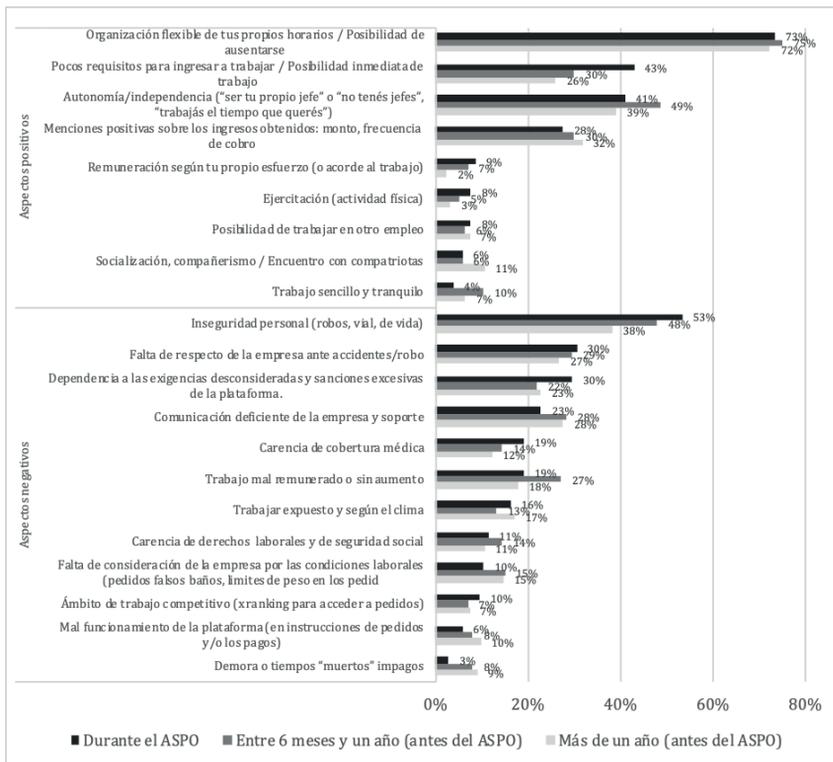
Indicador		Durante el ASPO	Entre seis meses y un año (antes del ASPO)	Más de un año (antes del ASPO)
Le gustaría poco o nada tener días y horarios fijos de trabajo en la plataforma		52%	50%	46%
<i>¿Por qué le gustaría poco o nada tener días y horarios fijos de trabajo en la plataforma?</i>	Por la flexibilidad horaria	33%	32%	40%
	Por la autonomía/independencia que ofrece	26%	25%	24%
	Para poder realizar otras actividades (que no sea trabajo o estudio)	20%	17%	15%
	Porque realizo (o me permitiría realizar) otro trabajo	19%	12%	10%
Se imagina trabajando para la plataforma dentro de un año		53%	54%	60%

Fuente: “Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020”. N=401.

Indagados sobre los aspectos positivos del trabajo de plataformas, las menciones esgrimidas por los trabajadores y trabajadoras encuestados apuntan en el mismo sentido. Estas pueden verse en el gráfico 3.2.1, donde observamos que la posibilidad de organización del trabajo y la flexibilidad horaria aparecen como las principales menciones. Cabe destacar además que entre quienes se incorporaron a las plataformas durante la vigencia del ASPO aparece como muy relevante la posibilidad inmediata de ingresar a trabajar, lo cual de nuevo da indicios de que nos encontramos ante una población para la cual la actividad constituye una salida laboral a un momento de crisis. Esta inmediatez para ingresar al trabajo refuerza aquellos discursos positivos sobre este tipo de trabajo: facilidades de entrada al mercado laboral, flexibilidad de elegir el trabajo o el horario, la posibilidad de generar nuevos ingresos o conseguir trabajo en momentos de crisis económica o facilitar un “trabajo puente”.

Entre los aspectos señalados como negativos, aparecen la inseguridad, mencionada en proporción mayor por quienes menos tiempo llevan en este trabajo, las sanciones de la plataforma y la carencia de cobertura médica. Cabría destacar, en este caso, la relevancia de la inseguridad y que las exigencias de la empresa dejan al descubierto el modo en el cual efectivamente organizan el proceso de trabajo, reactualizando formas de precariedad laboral y control social sobre los trabajadores y las trabajadoras. No obstante, esto sí aparece al momento de ser indagados sobre cómo debería ser un trabajo ideal, pues en todos los grupos los repartidores responden que debería ser un trabajo con derechos laborales.

Gráfico 3.2.1: Aspectos positivos y negativos del trabajo de plataforma según ingreso a este. CABA 2020



Fuente: "Encuesta a trabajadoras y trabajadores de plataformas de reparto CABA 2020". N=401.

Cuadro 3.2.2. ¿Cómo sería para Ud. un trabajo ideal?, según ingreso al trabajo de plataformas

Menciones	Durante el ASPO	Entre seis meses y un año (antes ASPO)	Más de un año (antes del ASPO)
Un trabajo con Derechos laborales (en blanco, estable, con obra social)	48%	47%	41%
Un trabajo con un buen salario	42%	28%	41%
Trabajar en algo que te guste	8%	13%	20%
Un trabajo con horario fijo (y no excesivo)	9%	9%	11%
Tener un emprendimiento propio	6%	12%	7%
Que se pueda trabajar en relación con la formación	5%	10%	8%
Que haya un buen ambiente laboral (cómodo)	10%	6%	8%

Fuente: elaboración propia.

Además, destaca el hecho de que un trabajo con buen salario es mencionado en una proporción mayor al resto entre los trabajadores y las trabajadoras más recientes, lo que coincide con el hecho de que no es su trabajo principal y que actúa bien como “refugio” o como “compensador e ingresos” en el contexto de ASPO.

En todos los casos, en las representaciones de los trabajadores de plataformas, resulta interesante que el ideal de trabajo combina libertades, flexibilidad horaria y organizativa, buenas remuneraciones y protecciones sociales. Esto puede dar pistas

para quienes deben imaginar respuestas regulatorias que contengan las dinámicas del trabajo de plataformas, los perfiles y anhelos de los trabajadores y los derechos del trabajo.

#### 4. Reflexiones finales

Hoy sería arriesgado intentar medir el impacto y la magnitud de los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 a mediano y largo plazo, pues aún se encuentra en pleno desarrollo, pero cabe aventurar, teniendo una mirada prospectiva e histórica, que nuestro país y el continente entero no estarán exentos de fuertes consecuencias negativas tanto en el mercado de trabajo como en la distribución del bienestar para amplios sectores de nuestra población. En este sentido, la pandemia marca un punto de inflexión hacia una nueva crisis que posiblemente profundice las inestabilidades y precariedades sociolaborales propias de la región y de la Argentina.

En este trabajo, nos propusimos contribuir a analizar en forma focalizada y empírica los impactos de las medidas de aislamiento decretadas en marzo de 2020 por el Gobierno argentino (ASPO) para contener los contagios, examinando una actividad específica: el trabajo en plataformas de reparto, entendiendo que las plataformas no constituyen meras intermediarias entre agentes económicos independientes, sino empresas que organizan el proceso de trabajo. En esta dirección, interesó poner de relieve que las plataformas constituyen un modelo de negocios que busca eludir la existencia de relaciones laborales a fin de disminuir costos y riesgos, y que en esa construcción constituyen una forma precarizada de empleo, esto es, sin estabilidad ni protección social alguna.

Advertimos que estas características hacen de las plataformas de reparto una forma más de empleo precario que se viene a agregar a la precariedad estructural que caracteriza al mercado de trabajo latinoamericano, en general, y argentino, en particu-

lar. La novedad que dichas plataformas parecen aportar, no obstante, radica en que constituyen una forma sencilla e inmediata de conseguir empleo e ingresos que, si bien son inestables, también son (formalmente) pasibles de ser incrementados según los esfuerzos y dedicación de cada repartidor. Estos rasgos hacen de las plataformas de reparto un horizonte atractivo, especialmente en épocas de contracción del mercado de trabajo y de crisis, lo cual se habría incrementado tras la implementación del ASPO, siendo declarado el reparto como una actividad esencial.

En esta dirección, en este artículo, revisamos la hipótesis de que, dado que amplias franjas de población que en circunstancias de “normalidad” se desempeñan en ocupaciones informales o precarias se vieron imposibilitadas de desarrollarlas, el trabajo de plataformas aparecería como un “refugio” para aquellos, al tiempo que generaría un mayor dinamismo para el sector. A fin de contrastar esta hipótesis, avanzamos en el análisis de los impactos del ASPO sobre dos aspectos, por un lado, las dinámicas de trabajo, y por el otro, los perfiles de los trabajadores.

En primer lugar, analizamos cuál fue la proporción de trabajadores y trabajadoras que ingresaron a la actividad desde el decreto de ASPO. Si bien no tenemos datos probabilísticos, a partir de una encuesta controlada y por bola de nieve (con un límite a los contactos entre los egos) advertimos que un cuarto de la población encuestada en julio del 2020 entró a la actividad en el momento de la pandemia.

En segundo lugar, constatamos que si bien una proporción relevante declara haber aumentado los pedidos a partir de la vigencia del ASPO, esto no tuvo correlación con un incremento de los ingresos. Señalamos en el artículo que este desfasaje entre el aumento de la cantidad de transacciones y la estabilidad de los ingresos podría explicarse por el gran dinamismo y versatilidad que tienen las aplicaciones en perjuicio de los repartidores, dejando en evidencia, una vez más, cómo las aplicaciones controlan el proceso productivo a pesar de la ilusión de “autonomía” y “libertad”.

Asimismo, se pudo constatar que los trabajadores y trabajadoras de plataforma recibieron, en términos proporcionales, poca protección frente al COVID-19 por parte de la empresa, más si se tienen en cuenta los altos niveles de exposición de estos trabajadores. Del abordaje cualitativo complementario al estudio cuantitativo aquí presentado, emerge que la demanda de protecciones frente al COVID-19 fue construida como una reivindicación central de las organizaciones de trabajadores durante la pandemia, principalmente ATR (Agrupación de Trabajadores de Reparto), y se expresó en distintas medidas de fuerza, con niveles dispares de acatamiento. Más allá de los resultados y niveles de participación, estas medidas contribuyeron a visualizar la dinámica compleja y contradictoria que se establece entre un trabajo declarado como esencial en un contexto de pandemia y la precariedad e informalidad en la cual sus trabajadores y trabajadoras realizan sus tareas atados a fuertes mecanismos control. Cabe aclarar que este punto es declarado como uno de los aspectos negativos del trabajo de plataformas entre los encuestados y encuestadas.

Otro de los aportes que nos interesaba traer al debate sobre el trabajo de plataformas y los impactos del ASPO es la construcción de diferentes perfiles de trabajadores y trabajadoras según el momento en el cual hayan ingresado a la actividad, poniendo especial énfasis en la pregunta sobre las diferencias y similitudes entre aquellos que ya se encontraban trabajando al momento del decreto que instauró el ASPO y aquellos que ingresaron luego. Para ello, aplicamos un análisis de correspondencias múltiples por ser una técnica multivariada que no solo pone en relación una serie de variables, sino que arroja como resultado un posible mapa de esos perfiles.

Con base en interpretaciones de las medidas que arrojó dicho análisis, las entrevistas complementarias y los abordajes empíricos anteriores, delimitamos tres perfiles de trabajadores: Perfil trabajador migrante fidelizado; Perfil trabajador joven masculino; Perfil actividad refugio. Cada uno de estos perfiles tienen características específicas. Al primero de los grupos lo denomi-

namos “migrante fidelizado” para dar cuenta de un grupo de trabajadores de nacionalidad venezolana que tienen estudios superiores, realizan esta actividad hace alrededor de un año o más y tienen este trabajo como su principal fuente de ingreso. En segundo lugar, nos encontramos con el trabajador masculino argentino de hasta 25 años, que puede caracterizarse como el clásico “cadete” y que también tiene este trabajo como principal fuente de ingresos. En tercer lugar, encontramos el grupo que cabría denominar como “actividad refugio”, que está conformado principalmente por argentinos (o migrantes de sexo femenino) que realizan esta actividad desde que se decretó el ASPO y que señalan que no es su principal fuente de ingresos.

Ahora bien, ¿podemos decir realmente que son tres grupos diferentes? Los resultados expuestos y los grupos que armamos y clasificamos de manera deliberada, como “fidelizado”, “joven masculino” y “actividad refugio”, nos podría llevar a sostener que sí, que son grupos diferentes. Y de hecho lo son, por sus características demográficas y las representaciones que tienen, en algunos casos, sobre este trabajo.

Por otra parte, una mirada que ponga el foco en las desigualdades estructurales de nuestro continente debería hacernos sospechar de esas diferencias. En ese sentido, observar el proceso nos aporta otros matices: el grupo de migrantes venezolanos, mayormente masculino de mediana edad y con estudios superiores, podría ser definido también como un grupo que encontró en esta actividad un “refugio” ante la migración, la devaluación de sus credenciales educativas y el contexto de recesión y crisis que atravesaba el país al momento en que arribaron. En el caso de los jóvenes de nacionalidad argentina, masculinos y de hasta 25 años, diversos estudios de las últimas décadas demuestran que son el grupo más afectado por el desempleo, de manera constante y con relativa independencia de los ciclos políticos económicos. Y el último grupo, el de quienes ingresaron durante el ASPO, es el que representa una cierta tendencia a la feminización del trabajo en la busca de aportar ingresos extras (no únicos) al hogar en un

contexto de paralización de las actividades económicas y de dificultad para sostener la reproducción de los hogares para quienes no tienen empleo formal, que les garantice licencias o trabajos bajo la modalidad “home office”, entre otras ocurrencias en las dinámicas familiares de producción y reproducción social que podrían estar afectando las medidas de ASPO que la pandemia trajo aparejadas.

En este sentido, esta síntesis de evidencias empíricas a la luz de una mirada más estructuralista debe servir para aportar alguna luz sobre el modo en el cual se interpretan los fenómenos y las falaces diferencias que pueden crearse, si no se abordan los procesos sociales desde una mirada teórica sustentada con evidencia empírica y contextualización histórica.

## 5. Anexo

Resumen del modelo			
Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza contabilizada para	
		Total (autovalor)	Inercia
1	0,5	1,8	0,3
2	0,3	1,4	0,2
Total		3,1	0,5
Media	,433 <sup>a</sup>	1,6	0,3
a. La media de alfa de Cronbach se basa en la media de autovalor.			

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina

Medidas de discriminación			
	Dimensión		Media
	1	2	
Edad	0,2	0,5	0,3
Sexo	0,0	0,1	0,1
Nivel educativo	0,7	0,1	0,4
Nacionalidad recodificada	0,7	0,1	0,4
2	0,1	0,3	0,2
Trabajo de plataforma como único ingreso	0,1	0,4	0,2
Ingreso a la actividad	0,0	0,0	0,0
Total activo	1,8	1,4	1,6
a. Variable complementaria.			

Variables transformadas de correlaciones							
Dimensión:							
	Edad	Sexo	Nivel	Nacio- nalidad	Plata- forma	Trabajo de	Ingreso a la
Edad	1,0	0,1	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,1
Sexo	0,1	1,0	0,1	0,1	-0,1	0,0	-0,1
Nivel	0,2	0,1	1,0	0,6	0,1	0,1	0,0
Nacionalidad	0,2	0,1	0,6	1,0	0,2	0,1	0,1
Plataforma	0,0	-0,1	0,1	0,2	1,0	0,2	0,2
Trabajo de	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	1,0	0,1
Ingreso a la	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	1,0
<i>Dimensión</i>	1	2	3	4	5	6	
<b><i>Autovalor</i></b>	1,765	1,178	0,988	0,822	0,804	0,442	

a. Los valores perdidos se han imputado con la modalidad de la variable cuantificada.

b. Variable complementaria.

c. Los autovalores de la matriz de correlaciones que excluyen variables complementarias.

## Referencias bibliográficas

- Bensusán, G.; Eichhorst, W. y Rodríguez, J. M. (2017). *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*. Naciones Unidas - CEPAL.
- Bröckling, Ulrich (2013). *El self emprendedor*. Santiago (Chile): Universidad Alberto Hurtado.
- Costa Pinto, L. A. (1964). *Estructura de clases y cambio social*. Buenos Aires: Paidós.
- Del Bono, A. (2019) “Trabajadores de plataformas digitales: Condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina”. *Cuestiones de Sociología*, (21). DOI: <https://doi.org/10.24215/23468904e083>
- Dokko, Janne; Mumford, Megan y Whitmore Schanzenbach, Diane (2015). *Workers and the Online Gig Economy. The Hamilton Project*. Hamilton Project. Washington: Hamilton Project. Disponible en: [http://www.hamiltonproject.org/assets/files/workers\\_and\\_the\\_online\\_gig\\_economy.pdf](http://www.hamiltonproject.org/assets/files/workers_and_the_online_gig_economy.pdf)
- Farrell, Diana and Greig, Fiona (2016). “Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy: Big Data on Income Volatility”. (February 18, 2016). JPMorgan Chase & Co. Institute. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2911293>
- Garben, S. (2017). *Protecting Workers in the Online Platform Economy: An Overview of Regulatory and Policy Developments in the EU*. Safety and Health at Work. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/publications/protecting-workers-online-platform-economy-overview-regulatory-and-policy-developments/view>
- Haidar, J. (2020). “La configuración del proceso de trabajo en las plataformas de reparto en la Ciudad de Buenos Aires. Un abordaje multidimensional y multi-método (julio / agosto de 2020)”. *Informe de coyuntura*; (11). IIGG.
- Haidar, J.; Menéndez, D.; N. y Arias, C. (2020). “De la app a la APP. La gestión algorítmica y los procesos de organización y lucha de los trabajadores de reparto”. En Caparrós, L. y García,

- H. (coords.), *El trabajo en la economía de plataformas*. Buenos Aires: Editorial Ediar.
- Madariaga, J.; Buenadicha, C.; Molina, E. y Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo. ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?* Buenos Aires: CIPPEC-BID-OIT.
- Möhlmann, M. y Zalmanson, L. (2017). Hands on the Wheel: Navigating Algorithmic Management and Uber Drivers' Autonomy. *International Conference on Information Systems (ICIS 2017)*, Seoul. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/319965259\\_Hands\\_on\\_the\\_wheel\\_Navigating\\_algorithmic\\_management\\_and\\_Uber\\_drivers%27\\_autonomy](https://www.researchgate.net/publication/319965259_Hands_on_the_wheel_Navigating_algorithmic_management_and_Uber_drivers%27_autonomy)
- Muñoz Loayza, B. A. (2018). *Ventajas y desventajas del muestreo probabilístico y no probabilístico en investigaciones científicas*. Machala (Ecuador): Universidad Técnica de Machala.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas". Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_739158.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf)
- Pinto, Anibal (1973). *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. CEPAL.
- (1970). "Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina". *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina* (pp. 173-194). Santiago (Chile): ILPES- Santiago Editorial Universitaria.
- Prassl, Jeremias (2018). *Human as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*. Oxford University Press. Disponible en: <https://global.oup.com/academic/product/humans-as-a-service-9780198797012>
- Prebisch, Raúl (1986). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Desarrollo económico*, 479-502.
- (1949) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *El trimestre económico*, 347-431.
- Scharager, J. y Armijo, I. (2001) Metodología de la Investigación

para las Ciencias Sociales [CD-ROM]: Versión 1.0 Santiago: Escuela de Psicología, SECICO Pontificia Universidad Católica de Chile. Programa computacional.

Stewart, A., and Stanford, J. (2017). “Regulating Work in the Gig Economy: What Are the Options?”. *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 420–437. <https://doi.org/10.1177/1035304617722461>

# Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la inseguridad alimentaria

## Un análisis longitudinal para el Área Metropolitana Bonaerense (AMBA)

Juan Ignacio Bonfiglio

### 1. Presentación del problema

La privación de alimentos en sus distintas formas y magnitud está mayormente asociada a la desigualdad y dificultades en el acceso a los alimentos. Sobre este enunciado, ampliamente corroborado desde el análisis empírico, se sustenta la definición de seguridad alimentaria a la que llega la FAO, esta contempla el acceso físico y económico a alimento suficiente, seguro y nutritivo para poder llevar una vida activa y saludable<sup>42</sup> <sup>43</sup> (FAO, 1996). Entonces, la privación de alimentos y el hambre no se explican, exclusiva

---

42 La definición textual de seguridad alimentaria desarrollada por la FAO es la siguiente “Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”.

43 El concepto de seguridad alimentaria se diferencia del de soberanía alimentaria. Este último pone el foco en los distintos elementos que intervienen en la producción de alimentos y en los niveles de autonomía con los que cuentan las comunidades en este sentido. Si bien se trata de conceptos distintos, no son opuestos ni excluyentes, por el contrario, se puede establecer relación entre los niveles de autonomía en la producción de alimentos frente a las dinámicas de los mercados internacionales y las posibilidades de acceso a éstos por parte de los hogares (Gordillo, 2013).

ni principalmente, por la producción relativa de alimentos, sino por los mecanismos a partir de los cuáles los hogares acceden a ellos. Por estos motivos, el análisis de la evolución de la seguridad alimentaria se constituye como un elemento pertinente para la evaluación del derecho a la alimentación<sup>44 45</sup> (Aguirre, 2011), incorporado también por la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 bajo el objetivo “Hambre Cero”(ONU, 2015).

En los últimos meses distintos informes y documentos de organizaciones y centros académicos advirtieron sobre el impacto que tendría la pandemia COVID-19 sobre la situación de inseguridad alimentaria a nivel global (FAO-CELAC, 2020; FAO, 2020; OPHI, 2020). El diagnóstico compartido sostiene que la crisis sanitaria y las restricciones a los movimientos impuestas como medida preventiva para evitar contagios afectarían a una importante cantidad de actividades económicas, entre ellas gran parte de las que conforman al sector informal de subsistencia y microempresario. Además, la caída de la actividad económica y la crisis en áreas como el comercio, turismo y otras industrias tendrían como consecuencia un importante incremento del desempleo. Esta dinámica afectaría la capacidad de subsistencia de los hogares por vía de la caída de ingresos, conduciendo a un incremento de la inseguridad alimentaria como consecuencia

---

44 El Derecho a la alimentación forma parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a su vez, en la Cumbre Mundial de la Alimentación se reconoce en la Declaración de Roma (FAO, 1996) “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho de toda persona a no padecer hambre”.

45 La producción y la distribución no agotan la complejidad de la alimentación como hecho social, no solamente estos aspectos se encuentran condicionados por múltiples factores, sino que, en sí mismo, el fenómeno de la alimentación es multidimensional y complejo, abarcando también la dimensión de la comensalidad (Aguirre, 2010). Si bien este trabajo está estructurado bajo enfoque macro, no se desconoce la existencia y la relevancia de un conjunto de factores microsociales que intervienen en la dinámica estudiada, en este punto podrían destacarse aspectos ligados a las estrategias alimentarias implementadas por los hogares.

del agravamiento de las dificultades en el acceso a los alimentos. Esta situación excede a los países en desarrollo que tienden a presentar niveles de incidencia más elevados de inseguridad alimentaria, poniendo en tensión también a los sistemas de bienestar social de los países centrales.

La sociedad argentina llegaba a marzo de 2020, momento en el que se decretó el ASPO, tras dos años de caída económica y un claro deterioro de los indicadores sociales. La inseguridad alimentaria presentaba, hasta ese momento, una tendencia ascendente en el marco de una dinámica global en el mismo sentido (FAO, 2019). Sin embargo, el carácter acentuado que presentaba el deterioro de la situación en la Argentina para los últimos años en materia alimentaria se explica, principalmente, por la fuerte caída en los ingresos reales de los hogares como consecuencia de la crisis en 2018 (Bonfiglio, Vera, y Salvia, 2019, 2020).<sup>46</sup> En este contexto, se aprobó la Ley de Emergencia Alimentaria a partir de la cual se implementa la Tarjeta Alimentar<sup>47</sup> como mecanismo de transferencia de ingresos a los hogares. Cabe destacar, por otra parte, que si bien a inicios de 2020 se presentaba una coyuntura crítica, con niveles muy elevados de privación a nivel absoluto,

---

46 Si se opta por una medida indirecta de la capacidad de los hogares para acceder a alimentos, se puede recurrir a la medida de indigencia por ingresos. Según datos oficiales (EPH-Indec), desde el segundo semestre de 2017 al mismo período en 2019, el nivel de indigencia medido por ingresos se había casi duplicado pasando del 4,9 al 8% de la población, en otras palabras, el 8% de la población urbana de la Argentina no llegaba a cubrir con sus ingresos el valor de la canasta básica alimentaria correspondiente.

47 La Tarjeta Alimentar constituye una política de transferencia de ingresos que pueden ser utilizados solamente para la adquisición de alimentos, busca complementar los ingresos de los hogares más vulnerables para que estos puedan solventar sus necesidades alimentarias. La población objetivo de esta política son los hogares con niños de hasta 6 años que perciben AUH, embarazadas a partir de los 3 meses que perciben asignación por embarazo y personas con discapacidad que perciben AUH. Se trata de una no contributiva implementada en el marco de la política argentina contra el hambre y que se encuentra dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación.

la inseguridad alimentaria en la Argentina es un fenómeno persistente producto de una estructura social atravesada por fuertes desigualdades, esto se refleja en evidencias de la existencia –con niveles sustancialmente más bajos de déficit– de privación aún en momentos de crecimiento económico y mejores condiciones relativas (Miranda et al., 2013; Salvia, Musante y Tuñón, 2012).

Distintos estudios de coyuntura dieron cuenta de los efectos económicos de la pandemia y de la política de aislamiento sobre el mercado de trabajo y las condiciones de vida de la población, a su vez, el análisis de la evolución de los datos oficiales para el segundo trimestre de 2020 reflejó el impacto en este sentido (Díaz Langou et al., 2020; Salvia y Poy, 2020, entre otros). Los datos disponibles marcan un importante incremento de la pobreza por ingresos, a la vez que un deterioro del mercado de trabajo reflejado en el incremento del desempleo y una fuerte caída de la tasa de empleo. Los más afectados fueron los trabajadores precarios y por cuenta propia, al mismo tiempo que los hogares más pobres fueron los que, en términos relativos, perdieron más ingresos en este proceso. El AMBA fue uno de los espacios más golpeados, tanto por haber experimentado mayores restricciones a la movilidad como así también por aspectos estructurales en términos de su composición social y económica ya conocidos.

Bajo este contexto crítico, desde el Estado se implementó una serie de medidas que, entre otros aspectos, consistieron en intervención sobre precios, transferencias monetarias y programas de asistencia a empresas; dichas medidas implicaron un esfuerzo fiscal importante para compensar o aliviar el impacto sobre la actividad económica y los hogares (Arcidiácono y Gammallo, 2020; Díaz Langou et al., 2020; A. Salvia y Poy, 2020).

El propósito de este trabajo consiste en indagar sobre una serie de aspectos relativos al impacto del contexto de pandemia COVID-19 sobre la situación de inseguridad alimentaria para los hogares del Área Metropolitana Bonaerense (AMBA). Los hogares se constituyen como unidad de producción y consumo, son el eje a partir del cual se captan y organizan recursos para asegurar

la reproducción biológica y social de sus integrantes, a la vez que para optimizar sus condiciones de bienestar (Torrado, 1981). Siguiendo este argumento y en busca de delimitar los elementos analíticos a considerar, cabe señalar que, bajo el contexto mencionado, tuvo lugar una serie de condiciones que pusieron en tensión la capacidad de los hogares para resolver estas necesidades, consideramos que sus oportunidades o limitaciones para la reproducción estarán asociadas a un conjunto de factores relativos a la localización en la estructura social y a diversos aspectos que regulan la distribución de los recursos económicos. De la misma manera, la composición del hogar condiciona a los hogares que cuentan entre sus miembros con menores de edad, desde los mayores niveles de dependencia económica en estos hogares. Otro elemento que también debe tenerse en cuenta es el papel que pueden cumplir las políticas sociales en este sentido.

De manera específica, se buscará abordar los siguientes interrogantes: ¿Cuál fue el impacto de este contexto en materia de inseguridad alimentaria para los hogares del AMBA? ¿Qué características, en términos de perfiles sociales, económicos y laborales, comparten los hogares que sufrieron de manera más intensa los efectos de la crisis? ¿Cuáles fueron las transiciones entre distintas situaciones que caracterizaron esta etapa para los hogares del AMBA según sus características? ¿Tuvieron las políticas de transferencia de ingresos algún efecto en cuanto a reducir los riesgos alimentarios de estos hogares? ¿Cuáles fueron los factores explicativos de las transiciones hacia situaciones de inseguridad alimentaria?

La hipótesis de trabajo sostiene que las condiciones de heterogeneidad del mercado de trabajo constituyeron un elemento decisivo en el impacto de la pandemia sobre la inseguridad alimentaria en el AMBA y que la política social jugó un rol protector, aunque insuficiente en este contexto. Esto debería reflejarse tanto en la mayor incidencia y un deterioro relativo para los estratos más vulnerables, como así también en el predominio de transiciones descendentes para estos mismos grupos.

Buscando dar cuenta de estos interrogantes, este trabajo parte de un diseño cuantitativo sobre la base de los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina, tomando un panel de 500 casos realizado en mayo de 2020. El documento está estructurado de la siguiente manera: a continuación de esta presentación, en el apartado 2, se presentan los criterios teóricos metodológicos adoptados. El apartado 3.1 consta del análisis de la variación 2019 (julio-octubre) – 2020 (mayo) que tuvo lugar en los niveles de inseguridad alimentaria experimentados por el panel de hogares del AMBA objeto de estudio. A partir de esta estrategia, es posible identificar, en primer lugar, los cambios brutos en diferentes niveles de inseguridad alimentaria, así como los distintos riesgos sociales asociados a dichos cambios. A continuación, en el apartado 3.2, se examinan –dado el carácter panel de la muestra de hogares– matrices de transiciones subyacentes a estos cambios y los principales perfiles sociales asociados a los cambios, se considera, entre otros aspectos, el papel que juega la ayuda social en este sentido. En el apartado 3.3, se evalúan, a partir de modelos de análisis multivariado, los factores explicativos de las transiciones desfavorables registradas en el período observado. Finalmente, en el apartado 4 se retoman los hallazgos y se exponen las conclusiones.

## 2. Aspectos metodológicos

En este apartado, se desarrollan los criterios teóricos metodológicos adoptados para la construcción de los datos, merecen especial atención los elementos relativos a la construcción del índice de seguridad alimentaria, también se hará una breve referencia a otras variables consideradas en el estudio y a la fuente de datos utilizada.

Si bien a la hora de medir la privación de alimentos según la definición de inseguridad alimentaria estamos refiriendo a un aspecto puntual en relación con las carencias, la noción de inseguridad alimentaria refiere a la pobreza, en todo caso, podemos referirnos a una dimensión específica que presenta la pobreza, pero en este registro de sentido. Como sostienen Carmona Silva y otros (2017), a lo largo del tiempo se han utilizado distintas estrategias para la medición de la inseguridad alimentaria, se ha recurrido a: (i) instrumentos sobre la base de registros de ingesta alimentaria que permitieran dar cuenta de la existencia de una brecha entre la energía consumida y la energía mínima necesaria (FAO, 2008); (ii) la utilización de encuestas de gastos de hogares para determinar carencias en los consumos alimenticio (FAO, 2002); (iii) métodos sobre la ingesta individual de alimentos; (iv) métodos de medición basados en información sobre encuestas con datos antropométricos; (v) mediciones cualitativas construidas a partir de información de encuestas que toman aspectos subjetivos sobre distintas dimensiones de la privación alimentaria.

Este último es el caso de la (ELCSA) Escala Latinoamericana y del Caribe sobre Seguridad Alimentaria.<sup>48</sup> Este instrumento, que como bloque de preguntas puede ser añadido a encuestas de hogares, ha sido suficientemente validado y permite acceder a información sobre la situación efectiva de privación en los hogares a partir de una medición directa que no se origina en una definición del observador, sino que toma aspectos vivenciales del relato de los entrevistados, permitiendo además la distinción entre distintos grados de severidad de la carencia (Comité Académico ELCSA, 2012; Carmona Silva, et al., 2017). El método utilizado para la medición de la inseguridad alimentaria que utilizamos en este trabajo constituye una adaptación de la metodología aplicada en aquel caso.

---

48 La ELCSA se inspira a su vez en los desarrollos que en el mismo sentido se habían realizado desde el Módulo Suplementario de Seguridad Alimentaria del Hogar del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

En la Argentina, la medida que se utiliza para dar cuenta de las dificultades para acceder a alimentos es principalmente la indigencia por ingresos, esta establece un umbral normativo a partir del cual definir la condición de un hogar en función de si sus ingresos alcanzan a satisfacer las necesidades alimentarias de sus componentes.<sup>49</sup> A diferencia de esta, la medida de inseguridad alimentaria constituye una medida directa de la privación, en la Argentina un antecedente de esta metodología puede observarse en el estudio de Fiszbein y Giovanolli (Fiszbein y Giovagnoli, 2004) tras la situación de emergencia alimentaria posterior a la crisis de 2001/2002.

En el anexo I se presenta un conjunto de ítems que forman parte de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) que, tomando los antecedentes mencionados, fueron seleccionados para medir distintas situaciones asociadas a la inseguridad alimentaria. Estos aspectos son la reducción involuntaria de la porción de comida en adultos durante el período de referencia (12 meses), la percepción de eventos de hambre dentro del hogar, y la frecuencia con la que se tuvo lugar alguna de estas carencias. Las preguntas buscan de manera específica distinguir la ocurrencia de estas situaciones para los adultos y para los niños y adolescentes.

La construcción de la escala se lleva adelante a partir de la ponderación de las distintas respuestas según su grado de severidad, con las puntuaciones obtenidas para cada caso se realiza una sumatoria simple de los valores. El índice representa una escala lineal continua que mide el grado percibido de inseguridad alimentaria en términos de un único valor, que varía dependiendo de si el hogar tiene o no tiene niños. La gradación en términos de severidad está asociada al puntaje obtenido en el índice, mayor puntaje implica mayor privación y grado de severidad

---

49 Si bien en distintos estudios previos se ha comprobado la existencia de una evidente correlación entre las dos medidas, existen diferencias relevantes entre los casos identificados como portadores de carencias entre ambos métodos.

de la carencia. Desde esta información se lleva a cabo una categorización que comprende las siguientes situaciones: seguridad alimentaria son los hogares que mostraron ninguna o mínima evidencia de inseguridad alimentaria en los últimos 12 meses por problemas económicos; inseguridad alimentaria moderada, hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos; inseguridad alimentaria severa, son los hogares en los que se expresa haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos. Utilizaremos el término inseguridad alimentaria total para referirnos al opuesto a seguridad alimentaria, es decir, la situación en la que existe un grado de inseguridad alimentaria ya sea moderado o severo.

Otro aspecto para considerar tiene que ver con la construcción del estrato socio-ocupacional, este mide la posición de los hogares a través de un algoritmo que toma en cuenta la calificación ocupacional, las fuentes de ingresos, las funciones de autoridad y el nivel de protección social del principal sostén económico del grupo familiar. Las categorías resultantes se agrupan en este caso en cuatro estratos: medio profesional, medio no profesional, obrero integrado y trabajador marginal.

La Encuesta de la Deuda Social Argentina es una encuesta de hogares multipropósito, se realiza desde 2010 a partir de relevamientos anuales en todo el país, contemplando como universo los centros urbanos de más de 80.000 habitantes, se realiza a partir de una muestra probabilística con un diseño polietápico y estratificado.

La EDSA además tiene un diseño de panel que permite el análisis longitudinal.<sup>50</sup> Para este estudio se utilizaron datos de un panel especialmente diseñado para captar los efectos de la

---

50 El estudio de panel da la posibilidad de analizar los cambios de estado, que no solamente expresan en qué medida para la población estudiada el fenómeno es persistente, sino que constituye un elemento de análisis valioso para dar cuenta de la forma en la que impacta una situación sobre distintos grupos o perfiles sociales ( Arnau & Bono, 2008; Maletta, 2012).

pandemia COVID-19 sobre distintos aspectos relativos a las condiciones de vida de la población del AMBA. Para ello se aplicó –entre el 7 y el 10 de mayo de 2020– una encuesta especial, denominada EDSA-COVID-19, que consistió en un panel de 500 hogares relevados por la EDSA Equidad entre julio y octubre de 2019 en dicha región; siendo dichos casos una muestra aleatoria estratificada de los 1.776 casos que conforman el panel de estudio de la EDSA en el AMBA. Para consultar las fichas técnicas correspondientes ver Anexo I.

### **Incidencia de la inseguridad alimentaria en el AMBA. 2019-2020**

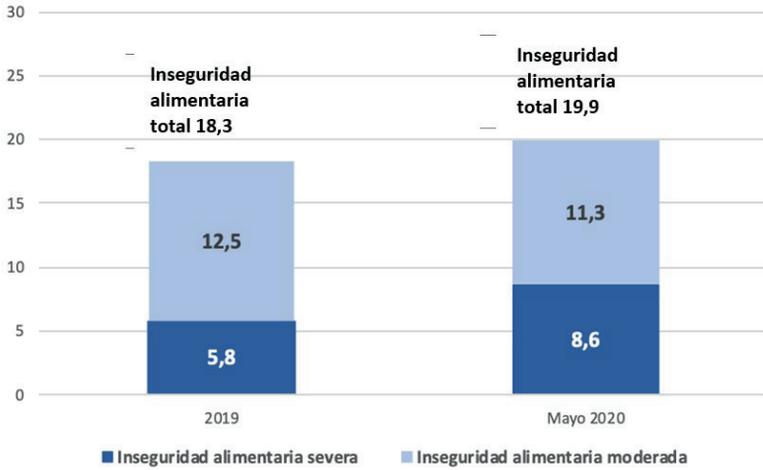
La inseguridad alimentaria alcanzó para mayo de 2020 al 20% de los hogares del AMBA, las situaciones de mayor privación –inseguridad alimentaria severa– afectaron al 9%. En ambos casos, se registra un deterioro respecto de la situación de 2019, cuando los niveles alcanzaban al 18% y al 6% respectivamente, esto revela que el incremento se explica principalmente por la evolución de la inseguridad alimentaria severa (gráfico 1).

La inseguridad alimentaria se incrementó especialmente entre los hogares del Conurbano bonaerense, impactando en mayor medida sobre hogares en condiciones de vulnerabilidad asociadas a la falta de afiliación al sistema de seguridad social producto del débil vínculo con el mercado de trabajo formal, entre éstos, la inseguridad alimentaria pasó del 37 al 41%. En este sentido, también se destaca que los hogares de los estratos marginales fueron los que experimentaron un deterioro más significativo de su situación, marcando un deterioro de 5pp, alcanzando a casi la mitad de estos hogares en 2020. Aunque algo menor, los hogares de estrato trabajador integrado muestran a su vez un incremento de la incidencia de la inseguridad alimentaria. Creemos

que esta dinámica se explica principalmente por el impacto que tuvo sobre el ingreso de los hogares más vulnerables en términos laborales el ASPO, al limitar el desarrollo de un amplio conjunto de actividades por cuenta propia y empleos asalariados precarios de baja calificación (gráficos 2, 3 y 4).

A nivel agregado, el incremento de la inseguridad alimentaria se explica por la evolución negativa en las situaciones de privación más extremas, es decir, por la tendencia que asume la inseguridad alimentaria severa. Esta dinámica se observa claramente en las categorías más vulnerables, como los hogares de estrato marginal, los que eran pobres por ingresos en 2019, los hogares de estrato trabajador marginal, los que tenían hijos y los que no tenían afiliación al sistema de seguridad social (gráficos 2, 3 y 4), para estos perfiles la incidencia de la inseguridad alimentaria moderada se mantiene e incluso disminuye al incrementarse la inseguridad alimentaria severa.

**Gráfico 1.** Inseguridad alimentaria total e inseguridad alimentaria severa evolución 2019-mayo 2020. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 - Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

**Gráfico 2. Inseguridad alimentaria. Evolución 2019-mayo 2020 según región y condición de pobreza. En porcentaje de hogares. EDSA 2º semestre 2019 – mayo 2020. AMBA\***



**Fuente:** EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

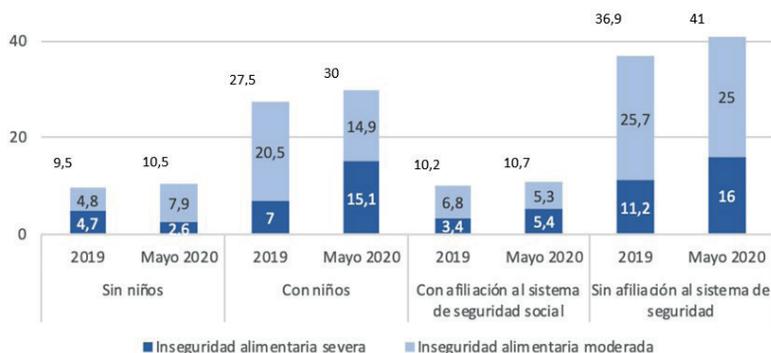
**Gráfico 3. Inseguridad alimentaria total. Evolución 2019-mayo 2020 según estrato socio ocupacional. En porcentaje de hogares. EDSA 2º semestre 2019 – mayo 2020. AMBA\***



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

**Gráfico 4. Inseguridad alimentaria total. Evolución 2019 - mayo 2020 según estrato socio ocupacional. En porcentaje de hogares. EDSA 2º semestre 2019 - mayo 2020. AMBA\***



**Fuente:** EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

## Transiciones entre situaciones de seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria e inseguridad alimentaria severa

En el apartado anterior, se observó la tendencia que experimentó la inseguridad alimentaria a nivel de los hogares de manera agregada, destacándose un incremento absoluto de la inseguridad alimentaria, en la que adquiere un peso relevante el incremento de la inseguridad alimentaria severa. En este apartado, se analizan las transiciones entre posiciones tomando en consideración distintos factores explicativos. Se pretende, a partir de este análisis, visualizar aspectos que permitan dar cuenta de las características que asumió la dinámica del fenómeno.

La mayor parte de los hogares que en 2020 registraban inseguridad alimentaria se encontraban en esta situación ya en 2019 (11%). De todas maneras, resulta elevado el porcentaje de hogares que experimentó un deterioro de su situación conformando en 2020 parte de esta categoría (9%). Se destaca a su vez que algo menor, pero también relevante, es la proporción de hogares que deja de estar en situación de inseguridad alimentaria en 2020 (7%). La situación de inseguridad alimentaria severa, en cambio, afectaba en 2020 en mayor proporción a hogares que no estaban en esta situación en 2019 y las salidas representan una proporción menor en términos relativos (gráfico 5).

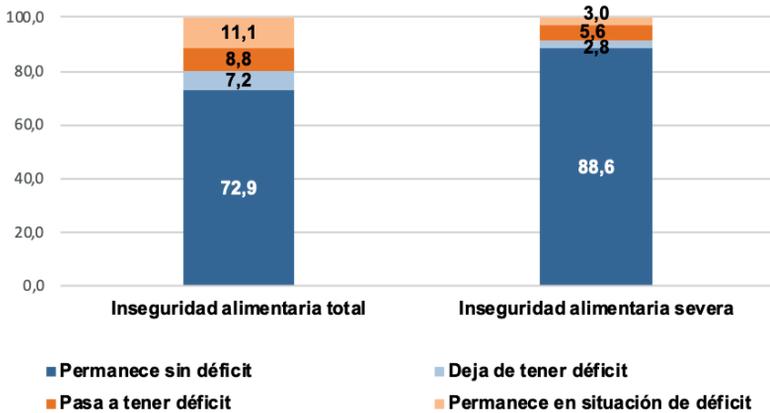
Al analizar las transiciones entre los hogares con inseguridad alimentaria, se observa que para los perfiles más vulnerables predominan las situaciones de privación persistente (respecto de 2019), mientras que para los que se encuentran en mejor posición relativa en términos de categoría ocupacional, protección social y condición de pobreza, son las caídas en situación de carencia las que asumen una proporción mayor. (gráficos 6, 7 y 8).

A pesar de esto, no deben perderse de vista dos tendencias relevantes, por una parte la importancia decisiva que asume el deterioro de la situación de los hogares más vulnerables para explicar la evolución del indicador en términos agregados, esta tendencia se expresa en la caída en situación de inseguridad ali-

mentaria por parte de hogares que no estaban en esta situación en 2019 (16% de los hogares sin afiliación al sistema de seguridad social, el 14% de los hogares de estrato trabajador marginal y el 13% de los hogares que eran pobres en 2019). Por otra parte, se destaca una importante tendencia opuesta que marca el pase a la condición de seguridad alimentaria por parte de una proporción importante de hogares, los perfiles en los que este movimiento asume mayor incidencia es entre los hogares que eran pobres en 2019, los hogares con niños, los que percibían programas sociales y los del estrato trabajador integrado (gráficos 6, 7 y 8).

El análisis de la evolución de los cambios en la situación de los hogares en condición de inseguridad alimentaria severa muestra que, a diferencia de lo que ocurre con la inseguridad alimentaria total, los hogares que permanecen en esta situación representan una proporción menor que los que experimentan esta situación en 2020 y no lo hacían en 2019, esto sucede en todas las categorías consideradas. Representan una proporción mayoritaria las transiciones marcadas por la caída en situación de alta privación en consonancia con el incremento de la inseguridad alimentaria severa que registran los datos a nivel agregado. Se destacan también transiciones de salida de la situación de inseguridad alimentaria severa (principalmente entre quienes perciben ayuda social) (gráficos 9, 10 y 11).

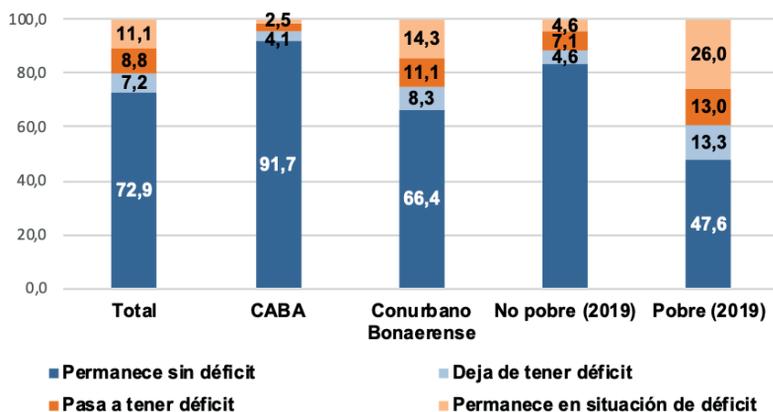
Gráfico 5. Inseguridad alimentaria total e inseguridad alimentaria severa. Matriz de transición 2019-mayo 2020 en porcentaje de hogares. EDSA 2º semestre 2019 – mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

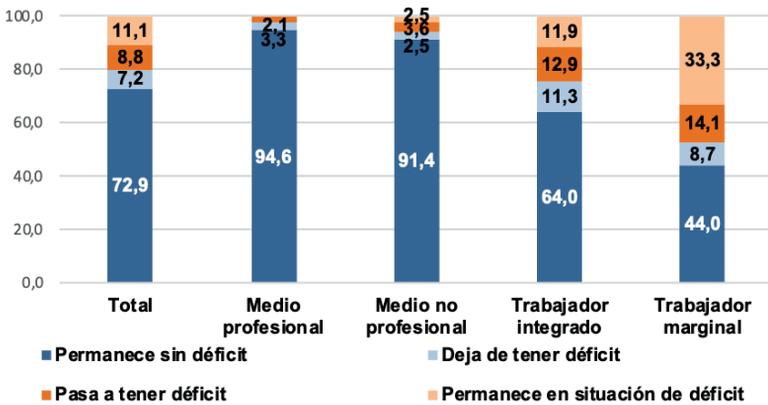
Gráfico 6. Inseguridad alimentaria total. Matriz de transición 2019-mayo 2020 según región y condición de pobreza. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

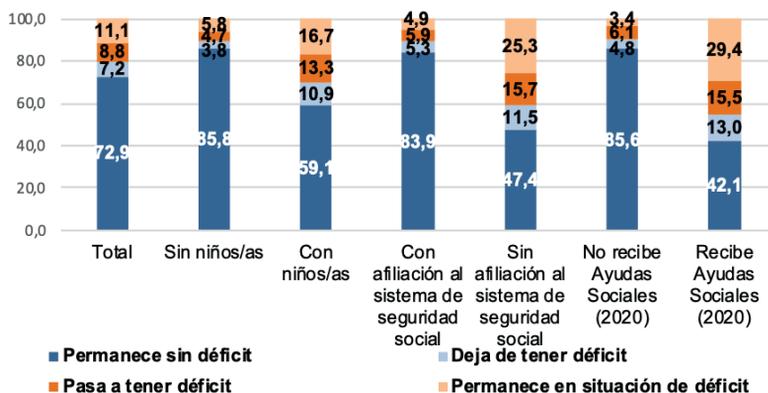
**Gráfico 7.** Inseguridad alimentaria total. Matriz de transición 2019-mayo 2020 según estrato socio-ocupacional. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

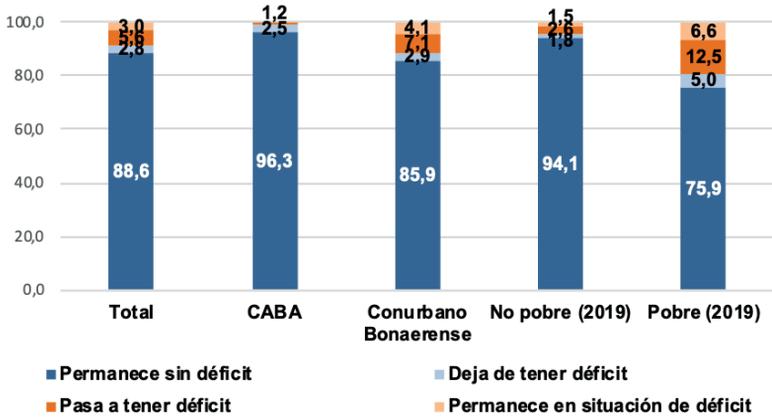
**Gráfico 8.** Inseguridad alimentaria total. Matriz de transición 2019-mayo 2020 según presencia de niños en el hogar, afiliación al sistema de seguridad social y percepción de ayudas sociales. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

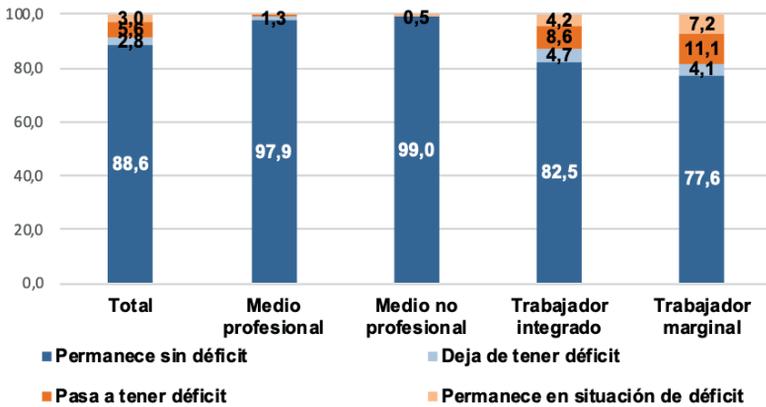
**Gráfico 9.** Inseguridad alimentaria severa. Matriz de transición 2019-mayo 2020 según región y condición de pobreza. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

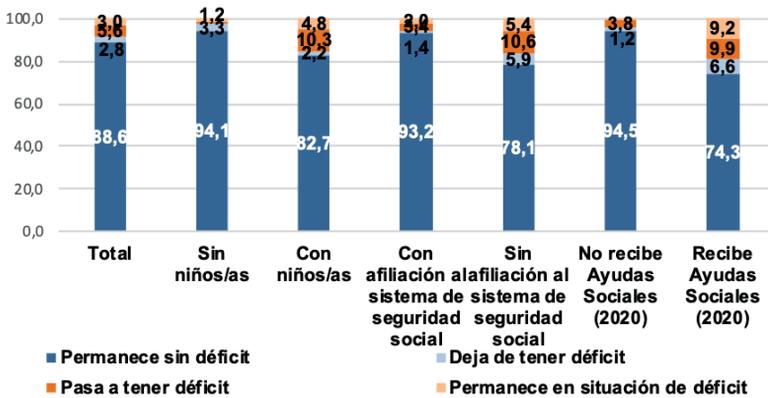
Gráfico 10. Inseguridad alimentaria severa. Matriz de transición 2019-mayo 2020 según estrato socio ocupacional. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

Gráfico 11. Inseguridad alimentaria severa. Matriz de transición 2019-mayo 2020 según presencia de niños en el hogar, afiliación al sistema de seguridad social y percepción de ayudas sociales. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\*



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

## Inseguridad alimentaria y percepción de ayuda alimentaria

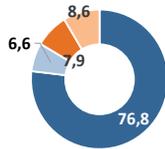
La inseguridad alimentaria registra niveles más elevados para los hogares que perciben Tarjeta Alimentar y AUH, también se observa que para estos casos es mayor la proporción que permanece en situación deficitaria o que de no hacerlo en 2019 pasa a experimentar esta situación en 2020. Esta situación resulta esperable considerando la selección que realizan los programas de su población objetivo.

Al evaluar la situación de los hogares en situación de inseguridad alimentaria se observa que entre los hogares pobres (en 2019) que perciben Tarjeta Alimentar y AUH y los que no lo hacen, no se registran diferencias relevantes, más allá de que hay mayor proporción de hogares que permanecen en situación de inseguridad alimentaria entre 2019 y 2020 entre los perceptores (gráfico 12).

Las matrices correspondientes a la condición de inseguridad alimentaria severa muestran, por otra parte, que si bien, como se mostró anteriormente, la tendencia ascendente del déficit es importante, existe un porcentaje relativamente significativo que puede salir de la situación de inseguridad alimentaria severa entre los hogares pobres que perciben la Tarjeta Alimentar y AUH. Sin embargo, el impacto favorable se destaca al observar que la caída en inseguridad alimentaria severa es mucho más fuerte entre los hogares pobres que no perciben tarjeta respecto de los que lo hacen, representando entonces esta política un efecto protector sobre aquellos hogares (gráfico 13).

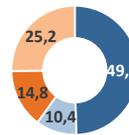
**Gráfico 12. Inseguridad alimentaria total. Matrices de transición 2019-mayo 2020 según percepción de Tarjeta Alimentar y AUH y condición de pobreza. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\***

**No percibe Tarjeta Alimentar**



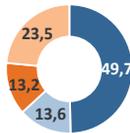
■ Permanece sin déficit ■ Dejar de tener déficit  
■ Pasa a tener déficit ■ Sigue con déficit

**Percibe Tarjeta Alimentar**



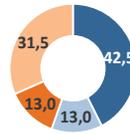
■ Permanece sin déficit ■ Dejar de tener déficit  
■ Pasa a tener déficit ■ Sigue con déficit

**Pobres y no perciben Tarjeta Alimentar**



■ Permanece sin déficit ■ Dejar de tener déficit  
■ Pasa a tener déficit ■ Sigue con déficit

**Pobres y perciben Tarjeta Alimentar**

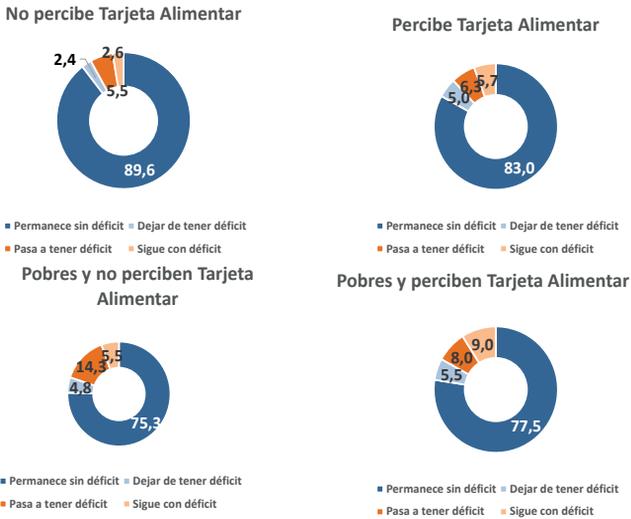


■ Permanece sin déficit ■ Dejar de tener déficit  
■ Pasa a tener déficit ■ Sigue con déficit

Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

**Gráfico 13. Inseguridad alimentaria severa. Matrices de transición 2019-mayo 2020 según percepción de Tarjeta Alimentar y AUH y condición de pobreza. En porcentaje de hogares. EDSA 2º Semestre 2019 – Mayo 2020. AMBA\***



Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

## Factores explicativos asociados a la caída en situación de inseguridad alimentaria total e inseguridad alimentaria severa

A partir de dos modelos de regresión logística binaria, se busca dar cuenta de los factores explicativos de las transiciones regresivas experimentadas por los hogares en relación con las situaciones de inseguridad alimentaria total e inseguridad alimentaria severa. Para ello, se evalúa la probabilidad de caer en déficit alimentario en 2020 (mayo), en comparación con la situación de no déficit alimentario registrada 2019 (julio-octubre). Los modelos se construyeron sobre la base de las variables analizadas previamente que, como vimos, presentan esquemas analíticos plausibles.

Con este fin, se ha ajustó un modelo logístico en el cual la variable dependiente toma los valores 1 y 0, siendo 1 la situación de haber pasado a experimentar inseguridad alimentaria total o inseguridad alimentaria severa en mayo de 2020 sin haber estado en esa situación en 2019. Si los coeficientes  $EXP(b_i)$  son mayores a 1 (uno) esto implica que la probabilidad de pasar a experimentar una situación de inseguridad alimentaria total o severa aumenta frente a la condición referenciada en la variable independiente. De manera contraria, si los coeficientes  $EXP(b_i)$  son menores a 1 (uno) el factor bajo análisis hace descender las chances de pérdida de ingresos familiares corrientes.<sup>51</sup> Los resultados generados por estos modelos se presentan en el gráfico 14, siendo los principales hallazgos, los siguientes:

El análisis de los determinantes de las chances de caer en situaciones de inseguridad alimentaria o inseguridad alimentaria severa revela que los factores asociados a la estructura ocupacional, la protección social contributiva y las fluctuaciones sobre las actividades económicas como efecto del ASPO tuvieron un papel importante.

---

51 Véase Chitarroni (2002), López Roldán y Fachelli (2015), entre otros.

Los hogares de estrato trabajador marginal tuvieron entre 5 y 6 veces más posibilidades de pasar a la condición de inseguridad alimentaria severa o a inseguridad alimentaria total que los hogares de estrato medio profesional. A su vez, la categoría de trabajador integrado asumió un valor predictivo relevante al ubicarse multiplicando por 4 o 5 las chances de pasar a experimentar inseguridad alimentaria respecto a los hogares de estratos medios profesionales. El deterioro que muestra este estrato resulta un elemento relevante en la explicación, probablemente asociado al impacto que sufrieron hogares que dependían de actividades por cuenta propia, oficios o propietarios de pequeños comercios, resulta de interés destacar que los niveles de predicción de esta categoría si bien relevantes en la predicción de las probabilidades de experimentar tanto inseguridad alimentaria como inseguridad alimentaria severa, son significativamente más altas en el último caso, mostrando la caída en situaciones de privación severa a una serie de hogares que no se habían visto afectados por la dificultad de acceder a alimentos con anterioridad.

El hecho de que el hogar no tenga ningún ingreso por empleo registrado ni jubilación contributiva otorga tres veces más de posibilidades de pasar a experimentar inseguridad alimentaria y un 60% más de chances de caer en inseguridad alimentaria severa respecto de los que presentan otro tipo de vínculo con el sistema de seguridad social.

Por otra parte, el hecho de haber pasado a trabajar menos horas, ser despedido, suspendido o no poder desarrollar sus actividades laborales constituye otro factor relevante, siendo entre dos y tres veces mayores las posibilidades en este caso de pasar a la situación de inseguridad alimentaria severa o total, respecto a haber seguido trabajando la misma cantidad de horas que antes de la cuarentena. Prediciendo estos elementos de manera más importante la chance de caer en situaciones de inseguridad alimentaria moderada que severa.

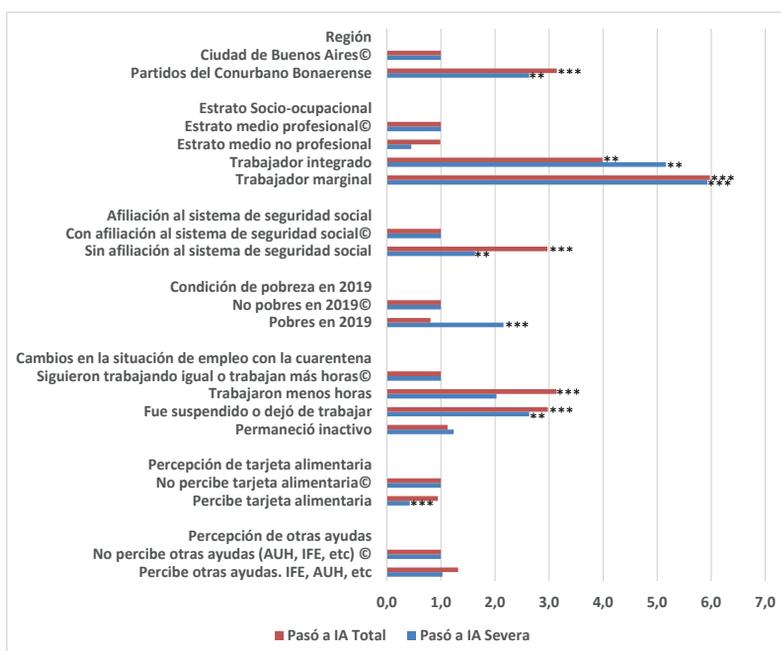
La condición de pobreza resultó un factor relevante para explicar la caída en la situación de inseguridad alimentaria severa,

aunque sin efecto neto sobre la inseguridad alimentaria total. Los que presentaban ingresos por debajo de la línea de pobreza en 2019, pero que no experimentaban inseguridad alimentaria severa tuvieron más de dos veces más posibilidades de estar en esta situación que los que no eran pobres por ingresos con el resto de los factores constantes.

El acceso a ayuda social resulta no significativo en términos estadísticos y su peso neto sobre las chances de pasar a una de las situaciones consideradas es bajo. Sin embargo, si se evalúa el peso de percibir Tarjeta Alimentar y AUH, se destaca que percibirla reduce las chances de pasar a la situación de inseguridad alimentaria severa en un 60%.

Residir en el Conurbano bonaerense resulta un factor predictivo relevante para dar cuenta de la caída en la inseguridad alimentaria total y la inseguridad alimentaria severa, los hogares residentes en los partidos del Conurbano bonaerense presentan entre dos y tres veces más de posibilidades de experimentar un deterioro de su situación en estos aspectos.

**Gráfico 14.** Factores asociados al riesgo pasar a experimentar inseguridad alimentaria total e inseguridad alimentaria severa. Coeficientes EXP(b) –Odds Ratio– de la Regresión Logística. Mayo 2020. AMBA\*



© Categoría de referencia

\*\* Coeficientes betas estandarizados significativos (p-value < 0,05)

\*\*\* Coeficientes betas estandarizados significativos (p-value < 0,01)

Fuente: EDSA COVID-19, mayo 2020; empalme EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

\*Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense).

#### 4. Conclusiones

El impacto de la pandemia COVID-19 tuvo como consecuencia un aumento importante de la inseguridad alimentaria, acentuándose el incremento en las situaciones más extremas, es decir, las de los hogares que experimentaban inseguridad alimentaria severa, implicando en estos casos reducción de la dieta y experiencias de hambre en el hogar. La desigualdad estructural que se manifiesta en un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado se constituye como factor explicativo del impacto desigual de la inseguridad alimentaria para los hogares del AMBA.

Los hogares más golpeados fueron los del Conurbano bonaerense, principalmente los de estratos ocupacionales de menor calificación y especialmente los que presentaban vínculos más débiles con el mercado de trabajo formal, hogares cuyo principal sostén realizaba actividades laborales, changas, trabajos por cuenta propia de baja calificación, o asalariados precarios. También hogares de estratos bajos, aunque con mayores niveles de integración se vieron seriamente afectados, incluso lo fue una porción de hogares de estratos medios bajos para las situaciones de privación con menor grado de severidad. En este sentido, el peso que asume en los modelos multivariados la transición laboral a situaciones de desempleo o pasaje a la inactividad como factor explicativo para la caída en situación de inseguridad alimentaria es revelador de la fragilidad experimentada por una amplia franja de posiciones ocupacionales y no solamente de las caracterizadas dentro del segmento marginal.

Disponer de datos de panel resultó un aporte relevante, dado que esto permitió establecer la lógica que asumió la dinámica entre posiciones, este dato refuerza los comentarios hechos hasta aquí, se registra un fuerte proceso de caída tanto en posiciones de privación severa como de privación moderada (aunque con mayor intensidad para el primer caso). Un fenómeno relevante observable a partir de la información que se obtiene por las transiciones es que en paralelo a un movimiento descendente (ya

sea pasando de situaciones de seguridad a inseguridad moderada o severa, o bien de inseguridad moderada a inseguridad severa) tuvieron lugar también dinámicas de salida de situaciones de inseguridad alimentaria, creemos que esto se explicaría principalmente por las transferencias a partir de la política social. En esta línea, que una porción de los hogares que eran pobres en 2019 haya experimentado un impacto menor de la crisis sobre la situación de seguridad alimentaria se explicó principalmente por el papel que jugó la asistencia social, se registra en este sentido un efecto positivo de la Tarjeta Alimentar, tanto en la salida de las situaciones de inseguridad alimentaria como también protegiendo respecto a la transición hacia situaciones de privación.

Si bien distintas medidas compensatorias contribuyeron a generar un piso mínimo de ingresos entre los sectores más pobres y vulnerables, no solo éstas fueron insuficientes, sino que además tampoco habrían llegado a todos los que sufrieron caídas de ingresos. Por este motivo, cayeron en situación de inseguridad alimentaria segmentos pobres y no pobres cuasi-informales, cuyos ingresos dependían fundamentalmente del trabajo, muchos de ellos auto excluidos de la asistencia pública

## 5. Bibliografía

- Aguirre, P. (2010). “La comida en los tiempos del ajuste”. En Torrado, S. (ed.), *El costo social del ajuste. (Argentina 1976-2002)*. Tomo II (1º ed.). Buenos Aires: Edhasa.
- (2011). Precio de los alimentos y políticas alimentarias para un futuro posible. En Tuñón, I. (ed.), *Situación de la infancia a inicios del Bicentenario: Un enfoque multidimensional y de derechos* (pp. 58-61). Buenos Aires: Fundación UCA.
- Arcidiácono, P., y Gamallo, G. (2020). El ingreso familiar de emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. Serie Debates N° 2. Buenos Aires: DSPP-UBA.
- Arnau, J., y Bono, R. (2008). “Estudios longitudinales de medidas repetidas: modelos de diseño y análisis”. *Escritos de Psicología*, 2(1), 32-41.
- Bonfiglio, J.; Vera, J., y Salvia, A. (2019). *Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- (2020). *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Carmona Silva, J. L.; Paredes Sánchez, J. A. y Pérez Sánchez, A. (2017). “La Escala Latinoamericana y del Caribe sobre Seguridad Alimentaria (ELCSA): Una herramienta confiable para medir la carencia por acceso a la alimentación”. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 6(11), 263-286. <https://doi.org/10.23913/ricsh.v6i11.118>
- Chitarroni, H. (2002). *La regresión logística*. Buenos Aires: Universidad de El Salvador.
- Comité Académico ELCSA (2012). *Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA): manual de uso y aplicaciones*.
- Díaz Langou, G.; Kessler, G.; della Paolera, C. y Karczmarczyk, M.

- (2020). Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. Buenos Aires.
- FAO-CELAC (2020). La seguridad alimentaria bajo la pandemia de COVID-19.
- FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial por la Alimentación. Roma.
- (2002). Medición y evaluación de la carencia de alimentos y la desnutrición. Simposio Científico Internacional. Roma.
- (2008). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo.
- (2019). La seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.
- (2020). The state of food security and nutrition in the world.
- Fiszbein, A. y Giovagnoli, I. (2004). “Hambre en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, 43(172), 637–656.
- Gordillo, G. (2013). Seguridad y soberanía alimentaria (Documento base para la discusión).
- López Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). “Análisis de regresión logística”. En *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Maletta, H. (2012). Análisis de panel con variables categóricas. Buenos Aires: UNTREF.
- Miranda, F.; Álvarez, M.; Delgado, M.; Cuenca, V. y Quevedo, C. (2013). Seguridad y soberanía alimentaria en la Argentina. *Revista Asuntos*. 201–218. Universidad de Manizales. Disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/14412/selection \(1\).pdf?sequence=8](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/14412/selection%20(1).pdf?sequence=8)
- ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York.
- OPHI (2020). Charting Pathways out of Multidimensional Poverty. Achieving the SDGs.
- Salvia, A. y Poy, S. (2020). Presentación del estudio: impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por COVID-19 en el AMBA. Informe de avance. Buenos Aires.
- Salvia, Agustín; Musante, B. y Tuñón, I. (2012). Principales factores asociados a la inseguridad alimentaria en los hogares con niños, niñas y adolescentes de la Argentina urbana.

*V Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia*. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/166>

Torrado, S. (1981). Sobre los conceptos de estrategias familiares de vida y proceso de reproducción de la fuerza de trabajo: Notas teórico-metodológicas. *Estudios Demográficos y Urbanos*. DOI <https://doi.org/10.24201/edu.v15i02.512>

## 6 Anexo 1. Ficha técnica Encuesta EDSA Equidad y Encuesta EDSA COVID 19

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA–EQUIDAD (2019)	
Universo	Hogares particulares y población residente en dichos hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires urbanizada.
Tamaño de la muestra	1.776 hogares
Dominio de la muestra	Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense.
Procedimiento de muestreo	Muestreo polietápico con una primera etapa de conglomeración y una segunda de estratificación. La selección de los radios muestrales dentro de cada aglomerado y estrato es aleatoria y ponderada por la cantidad de hogares de cada radio. Las manzanas al interior de cada punto muestral y los hogares de cada manzana se seleccionan aleatoriamente a través de un muestreo sistemático, mientras que los individuos dentro de cada vivienda son seleccionados mediante un sistema de cuotas de sexo y edad.
Criterio de estratificación	Estratificación socioeconómica efectuada por clasificación y ordenación de los radios censales según promedio de nivel educativo del Jefe de hogar en cada radio
Fecha de realización	Junio – octubre 2019

<b>FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA – COVID-19</b>	
Universo	Panel de hogares particulares del Área Metropolitana de Buenos Aires urbanizada relevados en la EDSA 2019
Tamaño de la muestra	500 hogares
Dominio de la muestra	Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 30 partidos del Conurbano bonaerense.
Procedimiento de muestreo	Selección aleatoria, estratificada y con cuotas de sexo y nivel socio económico: 500 hogares relevados en 2019 (casos panel), con reemplazo
Criterio de estratificación	Por Aglomerado (CABA-Conurbano)
Universo	7 al 10 de mayo de 2020

## 7. Anexo II Bloque de preguntas inseguridad alimentaria

Se anexa a continuación el bloque de preguntas de la EDSA que contiene los ítems a partir de los cuáles se construye el índice de seguridad alimentaria.

### En los últimos 12 meses...

-¿Alguna vez se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada? Sí / No

-Por falta de dinero o recursos ¿alguna vez UD. u otro ADULTO del hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar? Sí / No

-¿Disminuyeron UD. u otro ADULTO en su hogar la porción de alguna de sus comidas porque no hubo suficiente dinero para comprar alimentos? Sí / No

-¿Alguna vez UD. u otro ADULTO del hogar sintió hambre porque no hubo suficiente dinero para comprar alimentos? Sí / No

### En los últimos 12 meses

¿Disminuyó la porción de alguna de las comidas de los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no hubo suficiente dinero para comprar alimentos? Sí / No

¿Disminuyó la porción de alguna de las comidas de los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no hubo suficiente dinero para comprar alimentos? Sí / No

¿Tuvieron alguna vez hambre los NIÑOS (0 a 17 años) porque no pudieron comprar suficiente comida? Sí / No

Por falta de dinero o recursos ¿alguna vez UD. u otro miembro del hogar estuvo un día entero sin comer? Sí / No

En los últimos 12 meses, ¿con qué frecuencia alguna vez Ud. o algún miembro de su hogar sintió hambre porque no tuvo que comer o tuvo poca cantidad de comida? Muchas veces / Varias veces / En alguna ocasión / Nunca / Ns/Nr.

# Impacto del COVID-19 en las pymes argentinas: actividad, empleo y condiciones de trabajo

Ayelen Bargados

## Introducción

El impacto socioeconómico y productivo del COVID-19 seguramente será materia de estudio durante años, el mundo se encuentra aún inmerso entre el primer brote y un rebrote. En la Argentina, al complejo y recesivo escenario que se venía atravesando, se sumó inesperadamente la pandemia de COVID-19, cuyo impacto final sobre el tejido productivo interno se desconoce debido al carácter inédito de la situación.

La Fundación Observatorio PyME (FOP) se propuso, desde el principio, monitorear permanentemente la situación del segmento empresarial que genera el 77% del empleo argentino (Belacín y Arnoletto, 2019), realizando relevamientos entre las empresas con hasta 800 ocupados, bajo el Programa de Investigación *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo*. Se recibieron más de 6.000 respuestas a través de encuestas a nivel de firma entre los sectores Primario (Agricultura / Ganadería / Silvicultura / Pesca / Minería), Servicios, Comercio, Industria Manufacturera y Construcción, a lo largo de todo el territorio nacional. Hasta el momento, cinco relevamientos han sido llevados a cabo indagando sobre el impacto de la pandemia, las intervenciones públicas implementadas y las acciones empresariales adoptadas

en lo concerniente a operatividad productiva, empleo, situación financiera y organización interna.

Días previos a la imposición del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) se lanzó la primera encuesta, donde estas empresas ya se mostraban activas en materia de medidas para mitigar el riesgo de contagio, en caso de continuar operando. Luego, el viernes 20 de marzo entró en vigor el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) que el Gobierno nacional estableció en todo el país a través del DNU 297/2020.<sup>52</sup> Entre el período transcurrido desde principios de abril y principios de junio, la FOP llevó a cabo cuatro encuestas más a fin de identificar distintos aspectos de la actividad productiva, empleo, gestión y estrategias del segmento. Al momento de elaborar este trabajo, está en campo una sexta encuesta que indaga sobre operatividad, actividad del personal, evolución de la facturación y trabajo remoto.

A partir de dicho Programa de Investigación de FOP, es posible extraer importantes aspectos de la crisis agravada por el COVID-19.

En cuanto al ritmo de actividad y el empleo, se aprecia que el grado de operatividad de la firma no implica directamente un mismo grado de actividad de su personal. La proporción del personal inactivo de las empresas responde a: i) procesos y organización interna; ii) restricciones regulatorias para poder funcionar; y iii) caída de la oferta y demanda de bienes y servicios que implicó la pandemia

En relación con las herramientas utilizadas por las empresas para mitigar el impacto de la pandemia, puede destacarse la intensa dinámica seguida para adaptarse y sobrellevar las nuevas circunstancias, aunque los relevamientos llevados a cabo por FOP revelan que el grupo de firmas de hasta 50 ocupados sufre especialmente las dificultades del contexto y también las fir-

---

52 Decreto 297 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 20 de marzo de 2020.

mas del sector de la Construcción. A este respecto, se analizan especialmente la asistencia pública con transferencias directas y los acuerdos de suspensión entre empresas y empleados/as o sindicatos.

El programa público de asistencia para salarios y contribuciones patronales (Programa de Asistencia de Emergencia a la Producción y el Trabajo) resultó importante y bien recibido por las empresas, aunque no ha logrado evitar una elevada fragilidad financiera en una parte de las firmas de menor dimensión y así cerca de un 10% de ellas declaró estar evaluando cerrar definitivamente.

En materia de condiciones de trabajo, los acuerdos laborales de suspensión con reducción salarial, oportunamente normados para la pandemia en el marco de la Ley de Contrato de Trabajo<sup>53</sup> y de la Resolución 397/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)<sup>54</sup>, fueron un recurso importante disponible en la práctica para casi un tercio de las empresas de hasta 800 ocupados, aunque aún no homologados en todos los casos. La “nueva normalidad”, además, implicó seguir trabajando, pero en forma remota. No obstante, algo más del 40% de estas firmas no tienen posibilidad alguna de finalizar 2020 con su personal desempeñándose a distancia, aspecto que se imprime como un nuevo factor de dualización productiva.

A lo largo del estudio aquí presentado, se detectará que la región Centro es el territorio con mayor proporción de empresas sostenibles (alto grado de operatividad, alta tasa de actividad del personal, buen acceso a herramientas de asistencia pública, bajo riesgo de cierre, bajo riesgo de conflicto laboral, alta posibilidad de implementación del teletrabajo), el sector de actividades primarias es el de mejores perspectivas y las empresas de más de 50

---

53 Ley N° 24.700 Régimen de Contrato de Trabajo (1996).

54 Resolución 397 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 30 de abril de 2020.

ocupados son las relativamente menos amenazadas. Esto es, una profundización de las asimetrías productivas preexistentes en el país a nivel regional, sectorial y por tamaño.

El documento se estructura como sigue. En la siguiente sección se hará una sucinta mención de algunos trabajos que estudian el impacto socioeconómico y/o productivo del COVID-19. Luego se describen brevemente, en la segunda sección, algunos aspectos metodológicos que están en la base del análisis que se recorrerá en las secciones 3, 4 y 5 sobre actividad, empleo, acciones empresariales, intervenciones públicas y trabajo remoto. Por último, se esbozan algunos comentarios y reflexiones finales.

## Estado del tema

Existe un número muy abundante de trabajos en la literatura internacional y local que se han publicado durante los últimos meses sobre tópicos económicos, sociales y productivos relativos a la pandemia, sus efectos, las intervenciones públicas adoptadas y las estrategias privadas para enfrentarla. Se intentará orientar a las y los lectores en algunos trabajos seleccionados.

Baldwin y Di Mauro (2020) recogen las contribuciones de distintos expertos sobre la macroeconomía de la pandemia, en un análisis prospectivo con base en los primeros efectos que pudieron observarse a nivel global y puntualmente en algunos países donde ya se atravesó una primera fase de la pandemia. Se recurre a información tanto sobre la evolución de la actividad económica como de comercio internacional, política monetaria, regulación financiera, entre otros temas. Se toman en consideración también las estadísticas y reflexiones de organismos internacionales sobre las perspectivas mundiales bajo el impacto del profundo *shock* que es la pandemia de COVID-19. Podría decirse que este libro es un recorrido de algunos aspectos generales que pueden servir de

contexto para conocer las perspectivas elaboradas en un comienzo. Luego, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por citar algunos organismos, fueron reeditando sus análisis prospectivos con base en una estadística calibrada con los avances a lo largo y ancho del mundo del nuevo virus.

Entre los trabajos internacionales basados en encuestas, cabe señalar dos llevados a nivel de empresa en Estados Unidos. El primero de ellos (Bartik et al., 2020a) trata de un análisis de estadísticas descriptivas sobre las respuestas de encuestas a pequeños empresarios estadounidenses durante fines de marzo y principios de abril. Se enfoca en medir la fragilidad financiera, el grado de operatividad de las firmas y de inactividad de su planta de personal, expectativas sobre la duración de la crisis, y el acceso a programas de asistencia pública y su impacto en la inactividad y en las decisiones de cierre. Utiliza más de 5.800 respuestas obtenidas sobre una base de empresas de pequeña dimensión de Estados Unidos para una encuesta compuesta por 43 preguntas (algunas sobre escenarios hipotéticos, más bien preguntas de tipo conductual o experimental). La distribución de la base de respuestas a nivel regional y por tamaño se asemeja a las del Censo Económico de 2017. Los principales hallazgos consisten en la elevada fragilidad financiera que muestran muchas de las empresas menores; una inoperatividad cercana al 45% de las firmas, con una reducción de empleo cercana al 40% con relación a comienzos de 2020; y un significativo interés de las empresas por los programas de asistencia pública, que esperaban ajustar sus decisiones en función de la ayuda recibida, aunque una parte del segmento se mostraba reticente a aplicar debido a cuestiones de complejidad administrativa y elegibilidad; por último, la expectativa de duración de la crisis se extendía hasta mediados del verano (julio-agosto 2020), aunque con una dispersión alta entre las respuestas.

El segundo trabajo (Bartik et al., 2020b) se trata también de un análisis de resultados de dos encuestas que indagan acerca de la modalidad de trabajo remoto durante la pandemia. Una de

ellas, llevada a cabo entre casi 1.800 líderes de pequeñas empresas (una muestra extraída de la encuesta utilizada en la investigación referida en el párrafo anterior) y otra, entre 70 economistas empresariales de la Asociación Nacional de Economistas de Empresa (NABE, por sus siglas en inglés). Se realizaron entre marzo y abril, respectivamente, período durante el cual gran parte del país norteamericano estaba bajo restricciones de aislamiento (*stay-at-home restrictions*). Utilizan, además, una medida que permite clasificar la factibilidad de implementación de trabajo remoto a nivel de industria. Entre las pymes, hallan que el 45% tenía trabajadores en transición al trabajo remoto (al menos dos días a la semana), mientras que entre las empresas de mayor dimensión (resultados de la encuesta entre los economistas de NABE) esa proporción es más elevada. Por medio de algunos análisis de regresión, hallan también que el tamaño de la firma no genera diferencias significativas en la implementación de teletrabajo, pero que sí está más difundida (o es más factible) en industrias con personal de mayor calificación y mejor pago. Los encuestados revelan pérdida de productividad al pasar al trabajo a distancia, pero esta pérdida también es menor en industrias de mayor calificación de los recursos humanos y mayor remuneración. Una conclusión general es que la implementación de trabajo remoto refuerza las inequidades.

Por otra parte, para la región latinoamericana, es útil señalar especialmente el documento del BID (2020), donde se discuten las respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo (enfocando en medidas empresariales e intervenciones públicas). Allí se resaltan, por un lado, las necesidades y oportunidades de política pública en la región, así como también la centralidad de las capacidades ya instaladas en las distintas economías. Algunas estadísticas presentadas corresponden a distintos relevamientos a nivel de empresas, aunque en pocos países dado que fue difundido en una etapa más bien incipiente de la pandemia en América Latina (Argentina –información FOP– y asociaciones empresariales en Brasil y Uruguay).

Es interesante el recorrido de algunos ejemplos de intervenciones públicas adoptados en materia financiera, laboral y tecnológica, incluyendo a la Argentina y otros países de la región, así como la referencia a programas aplicados en diversos países fuera de la región, economías desarrolladas, pero muy diferentes entre sí, como Corea del Sur, Alemania, Estados Unidos o Dinamarca. Para el caso de la Argentina, por ejemplo, es destacado en materia financiera el fondeo público a través de garantías para “crédito blando” –que se comentará en la sección 4 (FOGAR, Fondo de Garantía Argentino)–. Este trabajo del BID también hace algunas recomendaciones de política para la pospandemia, en términos de las perspectivas de gran fragilidad y deterioro que posiblemente caracterice a la región una vez que la pandemia haya pasado. Algunas de ellas, en miras de incentivar la innovación y el emprendimiento para acelerar la recuperación económica, son el aumento de la escala de financiamiento para *startups* innovadoras, el financiamiento de bienes de conocimiento sectoriales, mayor apoyo técnico para la transformación digital de nodos de emprendimientos e innovación, entre otras.

La estructura productiva de la región acumula debilidades desde hace décadas, con fuertes heterogeneidades entre los sectores y las empresas. También existen brechas de productividad externa e interna y la pandemia llega sobre estas condiciones estructurales. Un informe especial de CEPAL (2020) analiza la situación productiva y empresarial de la región, donde la pandemia está mostrando un fuerte impacto negativo sobre los sectores que generan un tercio del empleo formal y un cuarto del PBI, y en los sectores intensivos en tecnología en particular. El organismo anticipa el cierre de más de dos millones de empresas en toda la región, especialmente las más pequeñas. En relación con las políticas implementadas, las califica de importantes, pero insuficientes. El trabajo sugiere ampliar las líneas de financiamiento y reforzar las transferencias directas a las empresas.

En términos de estructura productiva PyME y demografía empresarial, la Fundación Observatorio PyME (FOP) lleva a cabo

investigaciones desde hace más de veinte años, con el insumo fundamental de las encuestas propias de carácter sistemático a nivel de empresa. Entre los trabajos más recientes, se aborda la situación del desempeño de las pymes en los informes de coyuntura (Fundación Observatorio PyME; 2019; 2020), donde se muestran las disparidades sectoriales y por tamaño entre empresas de la Industria Manufacturera y algunos Servicios basados en Conocimiento y donde se exhibe que las empresas de entre 10 y 50 ocupados no generan empleo desde hace casi cinco años. Asimismo, por citar algunos ejemplos, en los informes anuales (por ejemplo, Donato, 2016) se recorren características estructurales del segmento y en algunos informes especiales (Fundación Observatorio PyME, 2018) se estudian aspectos de la demografía empresarial argentina en perspectiva internacional, denotando particularmente el bajo stock de empresas y la baja tasa de natalidad de emprendimientos formales, incluso en comparación al promedio de los países de ingresos bajos.

En relación con el análisis del impacto de la pandemia sobre las empresas menores de la Argentina, también fueron publicadas estadísticas con base en las encuestas del Programa de Investigación de FOP *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo* en Donato (2020) y en siete informes de la Fundación Observatorio PyME (2020). Estos trabajos también insumen el presente artículo.

Por último, cabe mencionar un trabajo realizado sobre factibilidad de implementación del teletrabajo en el mercado laboral argentino con base en la Encuesta Permanente de Hogares de Indec (Albrieu, 2020). Sus resultados indican que, como máximo, el 29% del total de los trabajos tienen posibilidad de realizarse en forma remota desde el hogar, guarismo que desciende si se corrige por el efectivo uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en los hogares, con un piso de 18% en el caso de utilización de computadoras. El estudio marca algunos de los desafíos en materia de política pública ya que, por un lado, se requiere de transformación digital en las empresas, por el otro, de

transformación digital en los hogares, pero, por último, no debe pasarse por alto que, de acuerdo con los resultados alcanzados, el 40% de las ocupaciones no son de modo alguno teletrabajables por sus propias características intrínsecas a la hora de llevarlas a cabo. Este estudio puede entenderse como complementario al presentado aquí sobre posible implementación del teletrabajo entre las empresas de hasta 800 ocupados, en el apartado 5.2.

### Aspectos Metodológicos

Este trabajo consiste en un análisis descriptivo de la situación del segmento empresarial de menor dimensión durante la pandemia del COVID-19 sobre la base de los datos recogidos a partir de las encuestas multisectoriales y en todo el territorio nacional que ha llevado a cabo la Fundación Observatorio PyME desde mediados de marzo entre las empresas de menor dimensión.

La Fundación Observatorio PyME (FOP) constituyó el Programa de Investigación *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo* bajo el cual se realizaron cinco operativos de relevamiento en el período que va desde mediados de marzo hasta los primeros días de junio. El primero tuvo lugar del 13 al 17 de marzo, el segundo entre el 2 y 6 de abril, el tercero del 16 al 20 de abril, el cuarto del 7 al 12 de mayo y, por último, el quinto entre el 29 de mayo y el 10 de junio de 2020.

Las respuestas fueron recogidas a partir de un cuestionario estructurado disponible en una plataforma *online* y de carácter anónimo.<sup>55</sup> El cuestionario de cada operativo fue puesto a dispo-

---

55 Los cuestionarios del primero al quinto operativo, respectivamente, están disponibles en:

<https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/10/1º-encuesta-online.pdf>

<https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/>

sición de un conjunto de empresas de la base de la Fundación Observatorio PyME estratificada y representativa del universo de firmas de hasta 800 ocupados. Se obtuvieron 6.593 respuestas de estas empresas a lo largo de los cinco relevamientos. Las encuestas estuvieron dirigidas a dueños, gerentes y responsables de administración y contabilidad.

La estructura por sectores se conforma de Servicios en un 30%, 40% de Industria Manufacturera, 15% de Comercio, 5% del sector de actividades primarias (Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Minería) y el restante 10% compuesto por empresas de la Construcción. El territorio nacional se divide en las “macro-regiones” AMBA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires, 55%), Centro (resto de la Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, 26%), Cuyo (San Luis, San Juan y Mendoza, 6%), NEA (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa, 4%), NOA (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y La Rioja, 5%), y Sur (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, 4%). En términos de tamaño, el 97% de las respuestas corresponde a empresas de hasta 250 ocupados, en el quinto relevamiento (una estructura muy cercana a la del universo).

Las principales temáticas relevadas se refieren al impacto sobre la actividad de las empresas, la producción y el empleo; las estrategias empresariales; el riesgo ocupacional; las intervenciones públicas implementadas y las posibles modificaciones de las formas de trabajo.

---

[uploads/2020/10/2º-encuesta-online.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/uploads/2020/10/2º-encuesta-online.pdf)  
<https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/10/3º-encuesta-online.pdf>  
<https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/10/4º-encuesta-online-1.pdf>  
<https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/10/5º-encuesta-online-1.pdf>

En términos de fuentes secundarias, también se utiliza para estimaciones de costo de inactividad, cantidad de empresas y puestos de trabajo información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), así como los rangos de ventas normados por Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPyME) para la clasificación de las empresas en micro, pequeñas y medianas.

### Actividad y empleo

El 20 de marzo, ante la crisis sanitaria del COVID-19, entró en vigor el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) que el Gobierno nacional estableció en todo el país a través del DNU 297/2020. En un principio, se estableció una fase de “aislamiento estricto” hasta mediados de abril. Posteriormente, conforme a la evolución de la situación sanitaria, el esquema se fue flexibilizando, permitiendo a muchos territorios del país ingresar a la fase de “Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (DISPO), excepto en la región de AMBA y en algunos distritos específicos de distintas provincias (de acuerdo con los focos de contagio que se fueron detectando). En los meses últimos, se han visto algunos retrocesos en estas medidas conforme recrudesció el virus, así como otros territorios van consignando mayores excepciones en el marco del ASPO (como sucede en Ciudad de Buenos Aires).

Durante el segundo trimestre del año, tuvo lugar la etapa más estricta del ASPO, con la consiguiente fuerte retracción de la actividad económica interna. El Producto Bruto Interno habría caído 19,1% en relación con el segundo trimestre de 2019 y 16,2% con respecto al primer trimestre de 2020, mostrando disparidades en la evolución por sector de actividad, lógicamente (Indec, 2020a).

Así también, el mercado de trabajo experimentó un deterioro significativo. En términos interanuales, en el segundo trimestre del año, la tasa de actividad cayó de 47,2% a 38,4%, la tasa de empleo pasó de 42,6% a 33,4% y la desocupación abierta se elevó de 10,6% a 13,1% (Indec, 2020b). En el primer trimestre del año, la tasa de actividad alcanzaba un 47,1%, la tasa de empleo 42,2% y la desocupación abierta 10,4%.

A partir del segundo relevamiento y hasta el quinto que llevó a cabo la Fundación Observatorio PyME (FOP) entre abril y junio de este año, se puede extraer información de algunas variables clave en términos de la situación de la actividad y el empleo entre las empresas bajo estudio: grado de operatividad, autorizaciones (habilitaciones) y tasa de actividad del personal.

### Grado de operatividad

Un primer punto es el grado de operatividad de las firmas, entendiendo este por el grado de puesta en marcha de la actividad de la empresa (sea línea de producción, atención en establecimientos, prestación de servicios, etc.). Dicho grado de operatividad evolucionó conforme fueron implementadas las excepciones al ASPO según región y actividad económica (tabla 1). Pero también influyeron aquí las posibilidades de adaptar los procesos a las nuevas circunstancias.

Tabla 1. Evolución del grado de operatividad (% de empresas)

	2 al 6/4	16 al 20/4	7 al 12/5	29/5 al 10/6
Totalmente operativa	10%	13%	18%	26%
Parcialmente operativa	36%	47%	57%	59%
No operativa	54%	40%	25%	15%

Fuente: Coronavirus: Impacto sobre las pymes, producción y empleo – 2° a 5° relevamiento, Fundación Observatorio PyME.

En consonancia con las sucesivas flexibilizaciones, el costo de inactividad cayó estimativamente desde 115 a 30 millones de dólares diarios entre abril y junio para un promedio de firmas no operativas que descendió del 54% al 15%. Este 15% consiste en unas 75.000 empresas con algo más de 275.000 puestos de trabajo registrados.

Al recorrer las estadísticas, se observan las diferencias por sector, tamaño y región. Las importantes asimetrías preexistentes en estas tres dimensiones se ven agravadas por efecto de la pandemia.

A nivel sectorial, de acuerdo con el último relevamiento disponible (29 de mayo al 10 de junio), el 23% de las empresas de la Construcción se encontraban bajo nula operatividad, en oposición al 7% en el sector primario. Industria Manufacturera y Servicios presentaban un 15% de no operatividad y 12% Comercio. Así también, eran las microempresas (0-9 ocupados) las más inactivas en términos relativos, con un 22% de ellas en tal situación, versus las medianas-grandes (251-800 ocupados) con un 5%. El grado de operatividad muestra una asociación directa con el tamaño (más activas a mayor tamaño).

Las regiones Sur y AMBA mostraban el menor grado de operatividad (solo 16% y 20% de sus empresas totalmente operativas, respectivamente). Por el contrario, Centro y NEA exhibían el mayor grado de operatividad (37% ambas).

El sector primario, así como algunos rubros de la Industria manufacturera, Servicios y Comercio, experimentaron un mejor desempeño relativo dado su carácter esencial. Ahora bien, en el resto de las actividades económicas (la mayor parte), el ASPO estricto inhabilitó cualquier tipo de actividad en los establecimientos. En etapas posteriores, con las sucesivas excepciones, más firmas pudieron paulatinamente volver a operar. Esta reactivación es posible en tanto y en cuanto se otorguen las respectivas autorizaciones a solicitud de cada empresa, a la cual se le requiere cierto protocolo sanitario con especificidades adecuadas a la pandemia en curso. En el próximo apartado, se abordan las autorizaciones a empresas de actividades sucesivamente exceptuadas del ASPO.

## Autorizaciones

De acuerdo con el quinto relevamiento, el proceso de aprobaciones oficiales (municipales, provinciales y nacionales) de las actividades no esenciales, pero exceptuadas para el funcionamiento en los establecimientos/locales fue intenso y positivo. Las estadísticas revelan que el 44% de las firmas pertenece a rubros esenciales mientras que un 32% alcanzó la autorización a partir de una solicitud, adhiriendo a un protocolo ya aprobado o bien diseñando uno nuevo en concordancia con la crisis sanitaria del COVID-19. Entre las empresas en espera de autorización (4%), se detectó una lógica de mayor atención sobre las plantas productivas con mayor cantidad de ocupados, al hallar que la proporción de empresas en espera de ser autorizada resultaba tres veces ma-

yor entre las firmas medianas-grandes (251-800 ocupados) que entre las microempresas (0-9 ocupados).

Además, un número relativamente importante de empresas – aproximadamente 27.000, 5% del segmento bajo estudio (Fundación Observatorio PyME, 2020f)–, también pertenecientes al sector de actividades no esenciales, pero permitidas por excepciones al ASPO, no estaba operativo debido a sus propias dificultades internas o restricciones financieras para reorganizar el nuevo proceso productivo o elaborar el protocolo sanitario correspondiente. En particular, la proporción de empresas afectadas por estas dificultades era más importante entre las microempresas que entre las empresas MEG, donde esta problemática es inexistente (incluso en el tramo de medianas empresas, 51-250 ocupados, solo un 2% se veía afectado por estas dificultades). Nuevamente, las asimetrías por tamaño condicionan el desempeño productivo e incluso se ven agravadas en el contexto pandémico.

El restante 15% que aún no se encontraba exceptuado ni tampoco correspondía a actividades esenciales es también el que se declaró completamente no operativo.

### Tasa de actividad del personal

Ahora bien, pasando de la situación de operatividad del proceso productivo a su contraparte en empleo, algunos aspectos muy interesantes emergen del quinto relevamiento. Estos aspectos se refieren a la *tasa de actividad del personal*, pero también a la organización del trabajo y las relaciones laborales, que se abordarán más adelante en otras secciones. Este apartado se dedica a analizar la situación de inactividad del personal.

Por una parte, fuera de los trabajadores y las trabajadoras de actividades esenciales, bajo la fase I del ASPO no había prestación laboral en el lugar de trabajo. Adicionalmente, para las fases de

apertura con excepciones de actividades, permanecen sin obligación de asistencia al lugar de trabajo para los grupos considerados de riesgo (mayores de 60 años, embarazadas, quienes padezcan de enfermedades respiratorias crónicas, enfermedades cardíacas, inmunodeficiencias, etc.), de acuerdo con la Resolución 207/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.<sup>56</sup> Ahora bien, en principio, no hay impedimento alguno para la prestación laboral en forma remota. Adicionalmente, con las restricciones al transporte público, la reactivación del personal en los establecimientos ha sufrido algunas complicaciones, sobre todo para las empresas que no pueden contar con medios de transporte privados.

Cabe señalar que el grado de operatividad de la firma no implica directamente un mismo grado de actividad de su personal. La proporción del personal inactivo de las empresas responde a: i) procesos y organización interna; ii) restricciones regulatorias impuestas por el gobierno para poder funcionar; y iii) drástica caída de la oferta y demanda de bienes y servicios que ha implicado la pandemia.

Por una parte, de acuerdo con el quinto relevamiento finalizado el 10 de junio, se observa que el 48% de las Mipyme y MEG contaban con más del 30% del personal inactivo. Ahora bien, analizando extremos, un 20% de las firmas tenía todo su personal activo y un 11% registraba todo su personal inactivo.

Al analizar la proporción de empresas con la totalidad de su personal inactivo por tamaño de firma, se observa que este porcentaje resultaba mayor entre las microempresas e iba disminuyendo a medida que aumentaba la dimensión, mostrando de esta manera las dificultades organizativas y el mayor impacto relativo de la caída de la actividad económica en las empresas menores.

---

56 Resolución 207 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 17 de marzo de 2020.

Desde el punto de vista sectorial, en positiva correlación con el estado de operatividad de las empresas, la mayor proporción de personal inactivo tuvo lugar en el sector de la construcción y la menor en el sector primario.

La región del país que mostró la mayor tasa de actividad del personal es Centro, con un 29% de sus empresas con todo el personal activo y solo un 7% con todo el personal inactivo (al 10 de junio).

Muy interesante y oportuno es también el análisis de la inactividad de la planta de ocupados por grado de operatividad.

Cabe señalar que el *grado de operatividad* de las empresas (totalmente operativa, parcialmente operativa y no operativa) se refiere al funcionamiento de la firma y no a la *tasa de actividad del personal* (% de personal activo). Las empresas pueden estar clasificadas como “totalmente operativa”, pero esto no implica necesariamente que el 100% de su personal esté activo. Empresas parcial o totalmente operativas pueden tener “activos” a solo una parte de sus trabajadores, mientras que empresas “no operativas” pueden tener activa una parte de su personal realizando actividades internas de administración, planeamiento y venta *online*. A su vez, si la actividad no fue declarada esencial, pero se encuentra entre las exceptuadas en distintas fases del ASPO, las empresas necesitan una *autorización especial* que se otorga a partir de la aprobación de un protocolo sanitario para funcionar dentro de sus establecimientos/locales. No obstante, que un establecimiento (local) no esté operativo no implica que su personal no desarrolle tareas fuera de él (en alguna modalidad remota).

En síntesis, si se descuenta la continuidad de la licencia de prestar trabajo en el establecimiento para “grupos de riesgo” y las dificultades para implementar modalidades remotas de trabajo, las estadísticas muestran el verdadero impacto de la recesión productiva, más allá del efectivo estado autorizado de funcionamiento de las empresas.

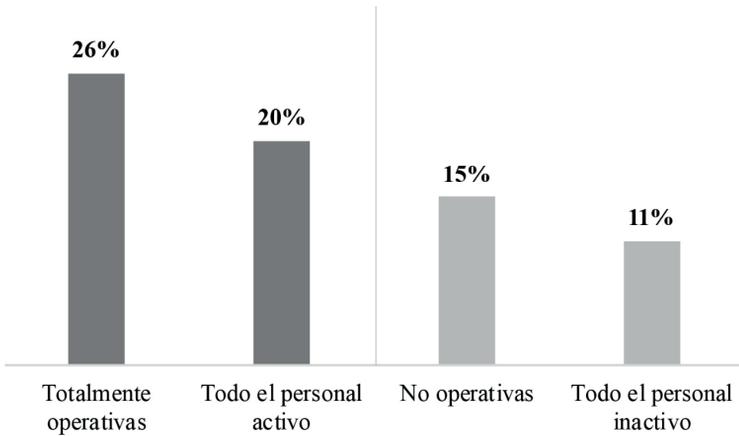
Estas mismas estadísticas reflejaban, ya a comienzos de junio, la importancia de analizar el riesgo de que dicho nivel de inactividad del personal se transformase en desocupación abierta. Como se especificó al comienzo de la sección, efectivamente, aumentó el desempleo en la Argentina, agravando la situación preexistente de retracción en la generación de ingresos y elevada pobreza.

Es importante tener en claro que el nivel del paro productivo provocado por la irrupción del COVID-19 no se puede medir correctamente solo por el porcentaje de empresas en funcionamiento. Hay que monitorear también el porcentaje de inactividad de su personal.

Como se exhibe en el gráfico 1, a pesar de que el 26% de las empresas se encontraba en estado de funcionamiento “totalmente operativo”, solo el 20% de ellas tenía activo al 100% de su personal. Es decir, un 6% de las empresas, a pesar de estar “totalmente operativa”, no lograba tener en actividad a todo su personal.

En el otro extremo, a pesar de que el 15% de las empresas se registraron como “no operativas”, solo el 11% tiene la totalidad de su personal inactivo. Esto significa que el 4% de las Mipyme y MEG lograba que una parte de su personal se encontrara activa, seguramente ligada a tareas no estrictamente productivas del personal directivo y de administración, desempeñadas a distancia (bajo la modalidad de teletrabajo, por ejemplo).

Gráfico 1. Operatividad y actividad del personal (% de empresas)



Fuente: Coronavirus: Impacto sobre las pymes, producción y empleo – 5° relevamiento, Fundación Observatorio PyME.

### Acciones empresariales y asistencia pública

Días previos a la aplicación del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) se lanzó una primera encuesta entre las Mipymes del país (*Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo - 1° relevamiento* llevado a cabo entre el 13 y 17 de marzo), con base en la cual se halla que estas empresas ya se mostraban activas en materia de organización interna del trabajo y medidas para mitigar el riesgo de contagio, en caso de continuar operando. Solo un 7% de las firmas no habían adoptado ninguna acción para enfrentar el virus. Del total de firmas, el 79% indujo modificaciones en los hábitos sociales, el 43% capacitaba en prevención, el 37% ya había optado por el trabajo remoto, el 28% había adoptado protocolos de higiene y algo menos de un 10% había otorgado vacaciones anticipadas y/o amplió turnos para rotar al personal.

Luego, una vez impuesto el ASPO, afrontar la merma en el nivel de actividad que experimentaban la mayoría de estas empresas requería de diversas acciones mitigantes, entre las cuales cuentan el acceso y la utilización de herramientas y programas de asistencia, puestos a disposición por parte de los distintos niveles de gobierno (entre ellos, herramientas con especial foco en el segmento de empresas de hasta 800 ocupados). Algunas de dichas intervenciones públicas son: suspensión de embargos fiscales y de cuentas bancarias por cheques rechazados, congelamiento de tarifas y alquileres –estos últimos por cierto plazo a partir del cual deberían acordar locatario y locador la forma de saldar los aumentos no aplicados–, planes de pago para diversos tributos, moratoria fiscal, crédito a tasa preferencial con período de gracia y posibilidad de garantía estatal (“crédito blando”), asistencia para el pago de salarios y contribuciones patronales (Programa ATP), prohibición de despidos, acuerdo marco específico en el marco de esta crisis sanitaria para la implementación de suspensiones concertadas entre trabajadores y empleadores, etc. Es decir, un conjunto de medidas destinadas a sostener el empleo y el capital de trabajo (ya mermado por los años recesivos previos), asimilables a los adoptados en otros países, como España, Italia, Alemania y Estados Unidos, entre otros (una recopilación de respuestas de política pública ante el COVID-19 puede verse en Fondo Monetario Internacional, 2020).

A continuación, se dedica el primer apartado de la sección al Programa ATP y su efecto sobre la situación de este segmento del tejido productivo. En el segundo apartado, se analizan diversas medidas adoptadas por las empresas con la finalidad de enfrentar la merma en el nivel de actividad. Finaliza la sección con un análisis sobre capital de trabajo y riesgo de cierre definitivo de empresas.

## Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (Programa ATP)

Se desea dedicar este primer apartado al Programa ATP, intervención pública a nivel nacional para asistir financieramente a las empresas para el pago de salarios y la reducción de la carga tributaria laboral durante la crisis del COVID-19. En su concepción y diseño, es similar a los programas públicos aplicados en otros países (Estados Unidos, Corea del Sur, Alemania, Francia, solo por citar algunos ejemplos, con distintos programas de apoyo financiero, especialmente focalizados en PyME).

En primera instancia, a través del DNU 332 del 1 de abril, el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (Programa ATP) tenía un diseño diferente al que finalmente resultó implementado por el DNU 376 del 20 de abril y las disposiciones que, bajo este marco normativo, fueran determinadas por la autoridad de aplicación de acuerdo también con las recomendaciones del Comité de Evaluación y Monitoreo (creado por el DNU 347/2020 que también establece la exclusión de actividades esenciales para la percepción de los beneficios).<sup>57</sup> Adicionalmente, el Programa fue transformándose según evolucionaron la rehabilitación de actividades. Los dos beneficios centrales para el segmento productivo bajo estudio consistieron en el Salario Complementario (que establece la erogación pública por parte del Estado nacional de un monto equivalente al 50% del sueldo neto de cada trabajador y trabajadora, a través de la Anses) y la

---

57 Decreto 332 Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 1 de abril de 2020.

Decreto 347 Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. Créase el Comité de Evaluación y Monitoreo. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 6 de abril de 2020.

Decreto 376 Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. Ampliación Decreto Nº 332/2020. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 20 de abril de 2020.

Reducción de hasta el 95% de las Contribuciones Patronales. El Programa tuvo su primera ronda en abril. El criterio de elegibilidad fue flexibilizado en mayo para alcanzar a un mayor número de empresas y trabajadores. Sin embargo, luego, a medida que fueron dictaminándose sucesivas excepciones al ASPO, el criterio fue ajustándose para focalizar los recursos en los sectores aún críticos, así como para algunos casos de criticalidad media se pasó de un sistema de transferencias públicas al sector privado a otro de créditos a tasa cero.

En base al tercer relevamiento se efectuó un análisis comparativo de la capacidad de cubrir los costos salariales (salarios más cargas sociales) del mes de abril sin asistencia gubernamental y con ella. Si bien aún no se hallaba vigente el DNU 376/20, se podía anticipar la asistencia financiera a partir del DNU 332/20. Así se detecta que, con ayuda gubernamental, la proporción de empresas que podía cubrir menos del 30% de los costos salariales descendía del 47% al 10%, así como la proporción de empresas que podía pagar 90% o más ascendía del 9% al 35% (tabla 2).

Tabla 2. Porcentaje de los costos salariales de abril que las empresas preveían poder afrontar (% de empresas)

	Menos del 30%	30% - 60%	60% - 90%	Más del 90%
Sin ayuda del gobierno	47%	31%	14%	9%
Con ayuda del gobierno	10%	27%	29%	35%

Fuente: Coronavirus: Impacto sobre las pymes, producción y empleo – 3° relevamiento, Fundación Observatorio PyME.

Nota: costos salariales contempla salarios y cargas sociales.

A través de los datos recogidos por el cuarto relevamiento (principios de mayo), se aprecia que la proactividad del gobierno y las demandas del sector empresario lograron que el Programa ATP alcanzara tanto a las empresas no operativas como a las operativas (aunque en menor medida, lógicamente), ya que ambas sufrieron la caída de la actividad. Así pues, alrededor del 60% de las firmas lograron al menos uno de los beneficios sobre salarios y contribuciones durante la primera ronda del Programa ATP.

En lo específico, el instrumento del Salario Complementario tuvo mayor difusión (52% de acceso) que el de Reducción de las Contribuciones Patronales (36% de acceso).

Se observaron importantes diferencias de acceso al Salario Complementario entre los distintos tamaños de empresas. Mientras que, entre las firmas medianas, alrededor del 60% de ellas obtuvo la asistencia; entre las microempresas, este porcentaje se redujo al 35% (debido a las características y problemáticas inherentes a su estructura).

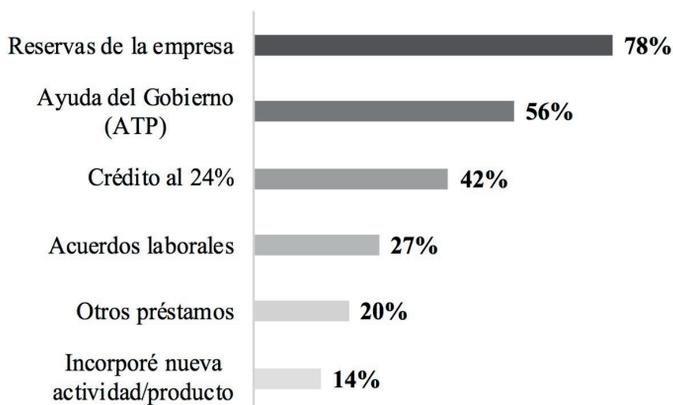
Las empresas de los sectores de la construcción y de manufacturas fueron las que tuvieron un mayor acceso al Programa ATP, tanto del componente de Reducción de las Contribuciones Patronales como del Salario Complementario.

Desde el punto de vista regional, las empresas localizadas en la región AMBA y Centro fueron las que mayor acceso tuvieron al instrumento del Salario Complementario. Más de la mitad de las empresas de estas dos regiones tuvieron acceso a dicho instrumento, mientras que en NEA y NOA lo percibió menos del 40%. Esta diversidad en el acceso se explica por las diferencias en la composición sectorial y dimensional de las firmas localizadas en dichas regiones con respecto a los territorios más desarrollados del país.

## Acciones empresariales para enfrentar la baja de la actividad

Es importante, primero, destacar el dinamismo de las empresas para sobrevivir en estas circunstancias inéditas, particularmente complejas. Aquí se presentan las estadísticas sobre distintas medidas de gestión por las que se consultó a las Mipyme su utilización (gráfico 2).

Gráfico 2. Medidas adoptadas por las empresas para enfrentar la baja de actividad (% de empresas)



Fuente: Coronavirus: Impacto sobre las pymes, producción y empleo – 4° y 5° relevamiento, Fundación Observatorio PyME.

A pesar de la asistencia gubernamental en sus distintas formas, casi el 80% de las empresas debió acudir –de todas maneras– a sus propias reservas para enfrentar la crisis.

Por otra parte, el 14% de las empresas logró incorporar nuevas actividades y/o productos a su negocio. Lógicamente, esta

alternativa es solo un instrumento disponible para las firmas con estructuras de negocio muy flexibles, como el comercio y las microempresas. En efecto, el 22% de las empresas comerciales lograron incorporar nuevos productos y/o actividades, mientras que solo el 12% de las manufactureras y el 7% de las firmas de la Construcción pudieron implementar esta estrategia, caracterizadas por una mayor rigidez productiva. Asimismo, la mayor flexibilidad del negocio se manifestó más frecuentemente entre las microempresas (19%) que entre las empresas medianas (11%).

Para enfrentar la crisis, las empresas de todos los sectores intentaron combinar, aunque en diferentes proporciones, la utilización del Programa ATP (Programa para la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción), el crédito al 24% con garantía pública y período de gracia (“crédito blando”) y los acuerdos laborales.

Las más activas fueron las empresas del sector manufacturero: el 70% de ellas utilizó el Programa ATP, el 48% el “crédito blando” y el 35% acuerdos con sus trabajadores. En todos los otros sectores, estos porcentajes de utilización fueron sensiblemente menores.

Como era de esperarse, tanto por su mayor grado de informalidad como por sus dificultades organizativas, las microempresas –hasta 9 ocupados– utilizaron mucho menos frecuentemente que las empresas medianas –51-250 ocupados– los instrumentos disponibles: Programa ATP (micro 37% vs. medianas 67%), “crédito blando” (micro 24% vs. medianas 59%) y acuerdos laborales (micro 17% vs. medianas 34%).

A nivel regional, no se observaron diferencias estadísticamente significativas, con excepción del Programa ATP y Otros préstamos. En relación con la asistencia gubernamental para salarios y contribuciones patronales, la mayor difusión tuvo lugar entre las empresas ubicadas en el AMBA (61%) y en el Sur (57%). Con respecto a Otros préstamos, la mayor utilización de este recurso se observó en el NOA (29%) y en el Sur (35%).

## Capital de trabajo y cierre de empresas

Este aspecto se desprende y comulga con las estrategias adoptadas por las firmas y la asistencia gubernamental efectivamente percibida. También es relevante para describir el cuadro de situación financiera de las empresas que logren sobrevivir a la crisis. Téngase en cuenta que, como se introducía al comienzo de este trabajo, la economía argentina ya transitaba una situación estructuralmente recesiva, con fuertes desbalances estructurales entre distintos tamaños de firma, sectores de actividad y territorios del país. Adicionalmente, la demografía empresarial argentina se caracteriza estructuralmente por un bajo stock de empresas formales y una prácticamente nula modificación del éste. La debilidad de las empresas existentes y el cierre de empresas agrava la situación deficitaria al destruir no solo capital físico, sino también capacidades técnicas y saber empresarial.

Durante los primeros días de abril, con el segundo relevamiento, se indagó entre las Mipyme sobre la capacidad de cubrir los gastos del mes de abril. Frente a la inactividad, dada la disponibilidad de activos líquidos para pagar los salarios y los gastos fijos del mes de abril, solo el 16% de ellas podría afrontarlos sin asistencia gubernamental alguna y un 24% no podría cubrirlos ni siquiera con dicha asistencia, por lo cual deberían recurrir al endeudamiento o el aumento del aporte de capital propio a la actividad. Un 6% estaba considerando abandonar la actividad, esto es, aproximadamente 35.000 empresas con 190.000 puestos de trabajo registrados (Fundación Observatorio PyME, 2020a).

El cuarto relevamiento revela también que, aún con el conjunto de medidas adoptadas por estas empresas (que se comentaron en el apartado 4.2), un grupo no menor de las Mipyme se encontraba limitado para cubrir los gastos operativos y salariales del mes de mayo.

Solo el 46% de esas Mipyme lograría afrontar más del 60% de los gastos operativos y obligaciones del mes de mayo. Pero

entre las empresas no operativas, esa proporción alcanzaba solo al 20%.

Los sectores con más dificultades resultaban el de la construcción y el comercial. El porcentaje de empresas que lograría afrontar más del 60% de los gastos era, respectivamente, 38% y 41%. Las Mipyme con menos dificultades correspondían a aquellas del sector de agricultura / ganadería / pesca / silvicultura / minería, entre las cuales el 67% afirmaba pagar en el mes de mayo más del 60% de los gastos fijos y obligaciones.

A pesar de las intervenciones de política pública, el riesgo de cierre de empresas aumentó en 2 puntos porcentuales entre la primera semana abril y la primera semana de mayo, es decir, que pasó del 6% al 8%. Las estadísticas sugieren que el riesgo de cierre es mucho mayor entre las empresas no operativas, alcanzando al 18%.

Por otra parte, es importante destacar que el riesgo de cierre muestra una asociación inversa con su tamaño: entre las microempresas (hasta 9 ocupados) el riesgo alcanza al 12% del total y disminuye al 7% entre las empresas pequeñas (10-50) y al 3% entre las medianas (51-250).

Las implicancias del riesgo de cierre son graves para la ocupación. El nuevo riesgo concierne a 61.000 empresas y 263.000 puestos de trabajo. Es decir, un incremento de 26.000 empresas y 73.000 puestos con respecto a comienzos de abril. Las diferencias se explican porque se suman al riesgo empresas de menor tamaño, pero más numerosas (en el total de firmas del universo de empresas privadas empleadoras).

Las anteriores proporciones cambian según sector y región. La proporción de empresas con riesgo de cierre es superior en el sector del comercio (10%), que en los servicios (9%) y que en la construcción e industria manufacturera (7% en ambas). Regionalmente, el riesgo máximo de cierre se alcanza en el NOA con la amenaza para el 20% de las firmas.

## Condiciones de trabajo: Acuerdos laborales y Trabajo remoto

### Acuerdos laborales

En el inicio del aislamiento, a través de la segunda encuesta de FOP realizada durante la primera semana de abril, pudo observarse que el 63% de las Mipyme consideraba útil la aplicación de art. 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) referido a la suspensión concertada.<sup>58</sup> Posteriormente, durante el tercer relevamiento (16 al 20 de abril), se hallaba una intensa búsqueda por parte de estas empresas de concertaciones con su personal y/o los gremios que lo representan para reorganizar el proceso productivo, negociando suspensiones y los salarios, en consecuencia (esas suspensiones podrían plasmarse en reducción de jornada o incluso completa inactividad de parte del personal). El 51% de las empresas declaraba estar en negociación, mientras que un 49% requería la intervención del gobierno para facilitar los acuerdos.

Luego, a fin de abril, se manifestó la intensa dinámica social de acuerdos laborales en la firma del acuerdo general entre CGT-UIA, pero también en la disponibilidad de los sindicatos a considerar situaciones diferentes al estándar general establecido por aquel acuerdo y acompañar la homologación correspondiente del MTEySS. La resolución que así lo contempla, dispuesta por este Ministerio (Res. 397/2020), en el marco del artículo 223 bis de la LCT, establece una homologación prácticamente automática para toda suspensión concertada que contenga las características del acuerdo marco CGT-UIA (suspensión del personal por inac-

---

58 De acuerdo con la Ley N° 24.700 Régimen de Contrato de Trabajo (1996), la suspensión concertada consiste en una suspensión de la prestación laboral del trabajador por razones de fuerza mayor o causas económicas no imputables al empleador (homologada ante el MTEySS), bajo la cual el trabajador recibe una suma no remunerativa y el empleador solo tributa parte de las contribuciones.

tividad con una reducción del salario neto de hasta el 25%) y, adicionalmente, contempla la correspondiente reducción de cargas sociales (básicamente porque la empresa no debe integrar las contribuciones patronales). No obstante, suspensiones con reducciones salariales superiores serían aceptadas para su evaluación y eventual homologación por parte del MTEySS.

El cuarto relevamiento de comienzos de mayo arroja que un tercio de las firmas estaba cerrando acuerdos con su personal, siendo esta dinámica más frecuente entre las empresas no operativas. Los sectores de la Industria Manufacturera y Construcción resultaban los más activos en la búsqueda de acuerdos, a diferencia del sector vinculado a recursos naturales (con un grado mucho más elevado de operatividad). En términos relativos, los acuerdos estaban teniendo lugar con mayor frecuencia entre las empresas de mayor tamaño y no tanto en los microemprendimientos.

Sin embargo, a comienzos de junio (quinto relevamiento), se aprecia que las concertaciones de nuevas condiciones laborales transitorias, dada la crisis agravada por la pandemia, fueron alcanzadas por el 27% de las micro, pequeñas, medianas y medianas-grandes empresas.

Con base en este relevamiento, ya en la fase de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) para la mayor parte del país y ASPO parcialmente flexibilizado en el resto (AMBA, Gran Córdoba, departamento de San Fernando en Chaco –Resistencia y otras localidades– y Bariloche y General Roca en Río Negro), se aprecia que el 59% de las empresas habían logrado mantener inalteradas las condiciones laborales en el difícil escenario de lucha contra el COVID-19.

Como era de esperar, el mantenimiento inalterado de las condiciones laborales se relaciona directamente con la condición de operatividad de las empresas, la condición de actividad esencial y la proporción de personal activo. Es evidente que los cambios en las condiciones laborales responden a necesidades reales de las empresas derivadas del ASPO y posterior caída de la demanda agregada fruto de la crisis por la pandemia.

Por esta razón las condiciones laborales se mantuvieron en el 83% de las empresas operativas, en el 71% de las empresas que desarrollan actividades consideradas esenciales y en el 85% de aquellas que tienen activo al 100% de su personal (tabla 3). Las proporciones de contratos laborales inalterados caen fuertemente entre las empresas no operativas, no esenciales y con el personal inactivo. En efecto, las condiciones laborales pudieron mantenerse inalteradas solo en el 29% de las empresas no operativas, en el 50% de las empresas no exceptuadas del aislamiento y en el 38% de aquellas que tienen inactivo al 100% del personal.

En síntesis, las estadísticas muestran que fue muy difícil mantener las condiciones laborales entre las empresas más perjudicadas por la pandemia.

**Tabla 3. Condiciones laborales por situación de la firma**  
(% de empresas)

	Operativa	No operativa	Esencial	No esencial (ni exceptuada)	Todo el personal activo	Todo el personal inactivo
Iguals condiciones laborales prepandemia	83%	29%	71%	50%	85%	38%
No hubo acuerdo	7%	30%	11%	17%	8%	26%
Acuerdo no homologado	6%	25%	13%	23%	5%	21%
Acuerdo sí homologado	4%	16%	5%	10%	2%	14%

Fuente: Coronavirus: Impacto sobre las pymes, producción y empleo - 5° relevamiento, Fundación Observatorio PyME.

Ahora bien, un 13% de las empresas atraviesan una situación particular, al haber intentado infructuosamente establecer un acuerdo con sus trabajadores para modificar las condiciones laborales. La falta de acuerdo pone de manifiesto que la crisis del COVID-19 abrió en estas empresas un espacio de tensión en las relaciones laborales. Las estadísticas muestran que los fallidos intentos por modificar las condiciones laborales se verifican mucho más frecuentemente en las empresas con problemas. En efecto, el frustrado intento de acuerdo se verificó en el 30% de empresas no operativas (contra el 7% de las operativas), en el 26% de las empresas con todo el personal inactivo (contra el 8% de la que tienen todo su personal activo) y en el 17% de aquellas que realizan actividades no esenciales –ni exceptuadas– (contra el 11% de las que realizan actividades esenciales). El riesgo de conflictos laborales aumentó en las empresas que han intentado sin éxito modificar las condiciones laborales para sobrellevar el impacto de la pandemia.

Entre las empresas que sí lograron concertar con sus trabajadores, es importante diferenciar entre las que habían homologado dichos acuerdos ante el MTEySS y las que aún no lo habían hecho, lo cual podría acarrear en el futuro una ola de reclamos ante la Justicia Laboral. Cabe destacar que este riesgo, por ausencia de homologación del cambio de las condiciones de trabajo, se encontraba presente en dos tercios de las empresas que lograron acuerdos. Esta proporción se mostraba independiente de la condición de operatividad, proporción de personal activo y condición de actividad esencial o exceptuada. Es decir, aún en las empresas con menos problemas relativos, dos tercios de los acuerdos logrados contenía el riesgo de un reclamo laboral futuro por el cambio de condiciones, que podría ser acogido favorablemente por la Justicia Laboral.

En tal sentido, se puede construir una medida del *riesgo de conflicto laboral* en el sector de las Mipyme y las empresas MEG (medianas-grandes), sumando la frecuencia de la situación de fracaso del acuerdo laboral propuesto y la frecuencia de los

acuerdos logrados, pero no sometidos a la homologación de la autoridad laboral.

Según la condición de operatividad, se puede observar que dicho riesgo está presente en 13% de las empresas operativas vs. 55% de las no operativas. Según la condición de sector esencial, el riesgo se presenta en el 24% de las empresas correspondientes a actividades esenciales vs. 40% de las no esenciales. Finalmente, se presenta en el 13% de las empresas que tienen activo a todo su personal vs. 47% de la que tiene todo su personal inactivo.

Este riesgo de conflicto laboral presenta una distribución muy desigual entre tamaños, sectores y regiones del país. Afecta, por ejemplo, a cerca de un tercio de las empresas de hasta 50 ocupados, pero a casi un cuarto de las MEG; al 45% de las empresas de la construcción y solo al 15% de las empresas agropecuarias y demás recursos naturales; al 38% de las empresas de la región Cuyo y al 24% de la región Centro.

Asociando los resultados presentados en el apartado 4.3 sobre riesgo de cierre definitivo con el riesgo de conflicto laboral, se extraen algunas conclusiones de suma importancia a nivel de tamaño de firma, sector de actividad y región.

El segmento que muestra una alta debilidad es el de las microempresas, donde el 12% sufre riesgo de cierre y el 29% exhibe riesgo de conflicto laboral futuro, de acuerdo con las estadísticas recogidas de FOP. Entre las pequeñas empresas, también complicadas, el riesgo de cierre es del 7% y el riesgo de conflicto futuro incumbe al 34%. Entre las medianas, en cambio, el riesgo de cierre se presenta en el 3% de las empresas y el riesgo de conflicto laboral en el 29% de ellas. Es decir, en el tejido empresarial del país, las empresas de menor dimensión (hasta 50 ocupados) están claramente expuestas a un gran riesgo de insostenibilidad futura y cierre.

El sector primario es el que muestra tanto un menor riesgo de cierre de empresas (4%) como un menor riesgo potencial de conflicto laboral futuro (15%).

La región menos riesgosa es Centro, donde el porcentaje de empresas con riesgo de cierre definitivo es el menor (5%) y también es la región con menor riesgo de conflicto laboral futuro, que abarca solo al 24% de las empresas. La región NOA muestra una particularidad que se explica probablemente por su grado de informalidad en las relaciones laborales: es la región con el riesgo de cierre de empresas más difundido (18% de las empresas allí localizadas) pero, al mismo tiempo, con el menor riesgo de conflicto laboral (27%), solo superior a la región Centro.

### Trabajo remoto

Cabe aclarar que la última encuesta de FOP disponible que aborda esta arista de las condiciones laborales indagó sobre *teletrabajo*. Teletrabajo consiste en la prestación laboral fuera de la empresa aplicando tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Dada la ya sancionada Ley de Teletrabajo que tiene por finalidad regular específicamente esta modalidad de prestación laboral, la información aquí volcada puede resultar no menor a la hora de pensar una adecuada implementación que incentive nuevas formas de trabajo con una relación de equilibrio empresa-trabajadores que también posibilite la transformación digital, mejoras de eficiencia y mayor competitividad.<sup>59</sup>

El primer aspecto para destacar es que la reconversión de los procesos productivos hacia el teletrabajo afectará a un gran segmento de las empresas argentinas. En efecto, el 6% de las firmas con hasta 800 ocupados podría implementar este sistema para todo su personal antes de terminar el año. Este grupo se conforma de unas 60.000 firmas con 220.000 empleos (Fundación Observatorio PyME, 2020e). Además, el 51% de las empresas

---

59 Ley N° 27.555/20. Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo (2020).

podría realizar un traspaso parcial de tareas al trabajo remoto. En esta situación intermedia podrían estar implicados entre 800.000 y 1.000.000 de puestos de trabajo formales.

De todas maneras, una parte sustancial del espectro empresarial quedará excluido de este proceso: 43% de las empresas con hasta 800 ocupados no están en condiciones de incluir bajo la modalidad de teletrabajo a ninguno de sus trabajadores, es decir, al menos 280.000 empresas con 1.500.000 millones de puestos de trabajo registrados (Fundación Observatorio PyME, 2020e).

Se conforman así dos universos distintos de empresas que, si bien están interrelacionados, en la pospandemia enfrentarán problemas de organización productiva bien distintos.

En el gráfico 3 puede verse cómo se distribuye la posibilidad de implementar teletrabajo entre distintos sectores de actividad, tamaños de firma y región y, por defecto, el complemento de aquellas que no tienen ninguna posibilidad de hacerlo debido a las propias características de su proceso organizativo-productivo. La realidad es desigual y también imprime características muy particulares a la velocidad de adaptación.

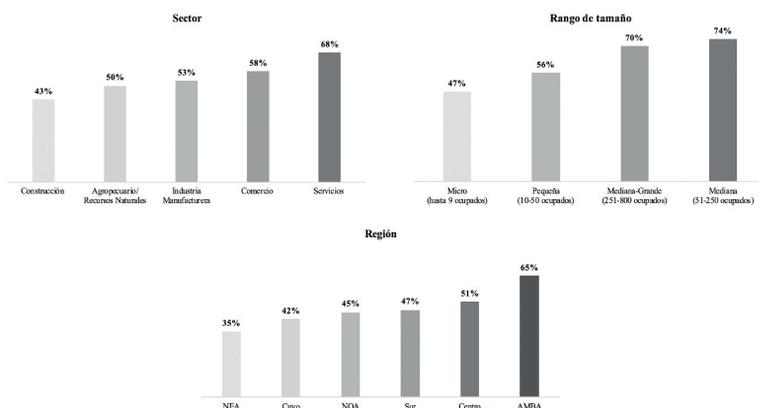
Entre los sectores, las empresas de Servicios encuentran una posibilidad más alta, y más inmediata que el resto de los sectores para adaptar la organización interna del trabajo a una modalidad remota: el 68% de estas empresas puede implementar el sistema de teletrabajo para parte o todo el personal en la pospandemia (mientras que su complemento, el restante 32%, no tiene ninguna posibilidad de hacerlo). Además, el 15% de las empresas de Servicios podría implementar el teletrabajo de forma inmediata, antes de que finalice el 2020.

En el otro extremo, se sitúa el sector de las empresas de la Construcción, donde las dificultades para adoptar el teletrabajo son mayores y solo el 43% de las empresas pueden implementar el sistema para parte o todo el personal, mientras que el restante 57% no tiene ninguna posibilidad de hacerlo. Debe destacarse que Construcción combina esta situación con la mayor inoperatividad e inactividad del personal para el período relevado, como

se describió en la sección 3. Por otra parte, la velocidad de implementación inmediata del teletrabajo es también mucho menor en este sector que en el sector de Servicios, ya que solo el 2% de las empresas podría adoptar este sistema antes de la finalización de este año.

En situación intermedia se encuentran el resto de los sectores productivos de las micro, pequeñas, medianas y medianas-grandes empresas. Entre ellos, las actividades agropecuarias y de pesca, silvicultura y minería, que no enfrentan mayores problemas de operatividad y funcionamiento, dado su carácter esencial (o exceptuado en las primeras fases) y el tipo de proceso productivo. De hecho, sumado a esto, el bajo riesgo de cierre y de conflicto laboral, como se comentó en el apartado anterior, vuelven a este sector el de mejores perspectivas. De todas maneras, cabe destacar que la posibilidad de implementación inmediata del sistema de teletrabajo en este sector, tanto como en Comercio y la Industria Manufacturera, encuentra importantes dificultades ya que solo el 2% de las empresas podría adoptar la modalidad antes de finalizar el 2020.

**Gráfico 3. Proporción de empresas que pueden trasladar (total o parcialmente) personal a teletrabajo antes de terminar el año, en cada sector, tamaño y región**



Fuente: Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo - 5° relevamiento, Fundación Observatorio PyME.

Desde el punto de vista dimensional (tamaño), se observa que algo menos de la mitad de las microempresas pueden adaptar las tareas de una parte o de todos sus trabajadores para que se desempeñen bajo teletrabajo, mientras que este porcentaje aumenta a tres cuartos entre las empresas medianas. Sin embargo, desde el punto de vista de la velocidad de implementación, las microempresas muestran mayor capacidad que las empresas de mayor tamaño, probablemente, debido a la mayor flexibilidad de sus procesos productivos. Menos chances, pero más rápidas.

La situación de las microempresas es en cierta medida paradójica. Es el segmento empresarial más fuertemente golpeado por el COVID-19, donde mayor es el riesgo de conflicto laboral y de cierre, mayor es el nivel de inactividad de su personal y mayores las dificultades organizativas y financieras para adoptar los nuevos protocolos sanitarios, pero donde se observa la ma-

yor difusión de aquellas empresas que están en condiciones de implementar la modalidad de teletrabajo de forma más o menos inmediata. En efecto, el 12% de microempresas podría organizar el teletrabajo para todos o algunos de sus colaboradores antes de fin de año, contra el 7% de las medianas y el 4% para las dos restantes categorías.

Las desigualdades territoriales entre AMBA y Centro y el resto del país son evidentes, también en cuanto a las posibilidades de adoptar el teletrabajo y en cuanto a su velocidad de implementación antes de fin de año. En efecto, como se evidencia en el gráfico 3, en el AMBA el 65% de las firmas está en condiciones de implementarlo para una parte o todo su personal. Además, el 9% de estas firmas podría adoptarlo de manera inmediata antes de fin de 2020.

El contraste del AMBA y el Centro con regiones como el NEA es muy evidente, ya que en esta región solo el 35% de las firmas está en condiciones de implementar procesos de trabajo remoto y solo el 5% puede hacerlo de forma inmediata antes de fin de año.

Las características del teletrabajo (mucho más probable de implementar en tareas gerenciales y de dirección, entre las y los trabajadores más calificadas/os, en las actividades de servicios de mayor valor agregado y en las regiones más densamente pobladas por robustas empresas) introducen un mayor riesgo de desigualdades, lo cual en la Argentina se traduce en un mayor riesgo de dualización productiva, aspecto que en los países menos desarrollados se estructura funcionalmente con la pobreza.

## Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas se ha recorrido la situación frente a la crisis del COVID-19 del tejido productivo compuesto por las

empresas de menor dimensión de todo el país, que explica el 70% del empleo. Las condiciones previas a la pandemia no eran para nada beneficiosas, con una situación recesiva estructural. A partir de los operativos de encuestas del Programa de Investigación de FOP *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo*, ha sido posible extraer importantes aspectos de la crisis agravada por la irrupción del COVID-19.

En cuanto al ritmo de actividad y el empleo, se aprecia que el grado de operatividad de la firma no implica directamente un mismo grado de actividad de su personal. La proporción del personal inactivo de las empresas responde a: i) procesos y organización interna; ii) restricciones regulatorias para poder funcionar; y iii) caída de la oferta y demanda de bienes y servicios que implicó la pandemia. Así pues, empresas totalmente operativas no pueden igualmente reactivar a todo su personal, así como firmas completamente no operativas han asignado funciones a parte de su personal para desempeñarlas en forma remota.

En relación con las herramientas utilizadas por las empresas para mitigar el impacto de la crisis, puede destacarse la dinámica intensa seguida para adaptarse y sobrellevar las nuevas circunstancias, aunque el grupo de firmas de hasta 50 ocupados sufre especialmente las dificultades del contexto y también las firmas del sector de la Construcción. A este respecto se analizan especialmente la asistencia pública a través de transferencias directas y los acuerdos de suspensión entre empresas y empleados/as o sindicatos.

El programa público de asistencia para salarios y contribuciones patronales (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción) resultó importante y bien recibido por las empresas, aunque no ha logrado evitar una elevada fragilidad financiera en una parte de las firmas de menor dimensión y así cerca de un 10% de ellas declaró estar evaluando cerrar definitivamente. El cierre de empresas implica destrucción de puestos de trabajo, como así también de capacidades técnicas, saber empresarial y, por supuesto, capital físico.

En materia de condiciones de trabajo, los acuerdos laborales de suspensión con reducción salarial fueron un recurso importante disponible en la práctica para casi un tercio de las empresas de hasta 800 ocupados, aunque aún no homologados ante el MTEySS en todos los casos. La “nueva normalidad”, además, implicó seguir trabajando, pero en forma remota. No obstante, algo más del 40% de estas firmas no tienen posibilidad alguna de finalizar 2020 con su personal desempeñándose a distancia, aspecto que se imprime como un nuevo factor de dualización productiva.

A lo largo del estudio aquí presentado se detectó que la región Centro resulta ser el territorio con mayor proporción de empresas sostenibles, el sector de actividades primarias es el de mejores perspectivas y las empresas de más de 50 ocupados son las relativamente menos amenazadas. En consecuencia, hay cuatro aspectos clave que destacarán en la economía nacional de la pospandemia, si no se adoptan medidas de política pública para contrarrestarlas:

- Las heterogeneidades entre distintos tamaños de empresas se están acentuando.
- La economía argentina tiende a reprimarizarse, con el consiguiente impacto en el empleo.
- Los desequilibrios territoriales puede que se agraven.
- El riesgo de dualización productiva es creciente.

De acuerdo con algunas estadísticas, en el término de un año podría ser que este segmento de empresas retorne al nivel de actividad prepandemia; no obstante, la prepandemia se caracterizaba por una recesión a la que se sumará, tras el COVID-19, un tejido productivo encogido, dualizado y reprimarizado. Para sostener la recuperación, morigerar el riesgo de cierre definitivo de emprendimientos e incluso promover una mayor dinámica empresarial, se hace necesaria, por un lado, la estabilidad macroeconómica.

Pero también son fundamentales los esquemas de incentivos acordes a las heterogeneidades existentes, como, por ejemplo, tributación acorde al tamaño de firma y a la región su localización, promociones debidamente focalizadas en sectores de potencial exportador, asistencia técnica para la profesionalización de la gestión, asistencia financiera para la transformación digital, podrían ser algunos ejemplos.

Es primordial incentivar la convergencia de productividades entre sectores, tamaños de empresas y territorios, la competitividad internacional de las empresas argentinas y la creación de trabajo para eliminar la pobreza.

## Bibliografía

- Albrieu, R. (2020, abril). *Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/04/Albrieu-abril-2020-Oportunidades-y-limites-del-teletrabajo-en-Argentin...-3.pdf>
- Baldwin, R. y Weder di Mauro, B. (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. London: CEPR Press.
- Bartik, A. W.; Bertrand, M.; Cullen, Z. B.; Glaeser, E. L.; Luca, M. y Stanton, C. T. (2020 a). *How are small businesses adjusting to COVID-19? early evidence from a survey* (No. w26989). National Bureau of Economic Research. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w26989.pdf>.
- (2020 b). *What jobs are being done at home during the COVID-19 crisis? Evidence from firm-level surveys* (No. w27422). National Bureau of Economic Research. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w27422.pdf>
- Donato, Vicente Nicolás (2020). *Coronavirus: impacto sobre las Pyme, producción y empleo: análisis regional*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME.

## Documentos

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). *Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Respuestas-al-COVID-19-desde-la-ciencia-la-innovacion-y-el-desarrollo-productivo.pdf> (Consulta: 31/05/2020).
- Belacín, M. y Arnoletto, M. (2019). *Panorama de las empresas en Argentina*. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Disponible en:

- <https://biblioteca.produccion.gob.ar/document/download/535> (Consulta: 17/04/2020).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Informe Especial COVID-19 N° 4, Naciones Unidas. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf) (Consulta: 15/09/2020).
- Decreto 297 (2020). Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 15.887/20. Ciudad de Buenos Aires, 20 de marzo 2020.
- Decreto 332 (2020). Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Ciudad de Buenos Aires, 1 de abril 2020.
- Decreto 347 (2020). Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. Créase el Comité de Evaluación y Monitoreo. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 16.500/20. Ciudad de Buenos Aires, 6 de abril 2020.
- Decreto 376 (2020). Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. Ampliación Decreto N° 332/2020. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 17.381/20. Ciudad de Buenos Aires, 20 de abril 2020.
- Donato, Vicente Nicolás (2016). *Informe 2015-2016: evolución reciente, situación actual y desafíos para 2017*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/wp-content/uploads/2016/10/Informe-FOP-2015-16\\_Baja.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/wp-content/uploads/2016/10/Informe-FOP-2015-16_Baja.pdf) (Consulta: 12/12/2016).
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *Policy responses to COVID-19*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-COVID19/Policy-Responses-to-COVID-19> (Consulta: 09/10/2020).
- Fundación Observatorio PyME (2018). *Informe especial: Capacidades técnicas, demanda de trabajo y desarrollo empresarial*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: <https://www.observatoriopyme.org.ar/wp-con->

tent/uploads/2018/11/IE-October-2018\_Capacidades-t%C3%A9cnicas-demanda-de-trabajo-y-desarrollo-empresarial.pdf (Consulta: 15/11/2018).

- (2018). *Informe especial: Contribución del desarrollo financiero a la creación de empresas*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: <https://www.observatoriopyme.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Especial-Contribuci%C3%B3n-del-desarrollo-financiero-a-la-creaci%C3%B3n-de-empresas.pdf> (Consulta: 15/05/2018).
- (2018). *Informe especial: Natalidad empresarial y desarrollo productivo*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: <https://www.observatoriopyme.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/INFORME-ESPECIAL-NATALIDAD-EMPRESARIA.pdf> (Consulta: 15/04/2018).
- (2019). *Informe coyuntural III-2019: “Emergencia pública” y perspectivas 2020 para las PyME*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/09/Informe-Coyuntural-II-2020\\_FOP.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/09/Informe-Coyuntural-II-2020_FOP.pdf) (Consulta: 30/12/2019).
- (2020a). *Coronavirus II: Capital de trabajo y costo diario de la inactividad MiPyME. Medidas del Gobierno y flexibilización de la cuarentena*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/04/040720\\_FOP\\_Coronavirus-Capital-de-trabajo-y-costo-diario-de-la-inactividad-MiPyME.-Medidas-del-Gobierno-y-flexibilizaci%C3%B3n-de-la-cuarentena.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/04/040720_FOP_Coronavirus-Capital-de-trabajo-y-costo-diario-de-la-inactividad-MiPyME.-Medidas-del-Gobierno-y-flexibilizaci%C3%B3n-de-la-cuarentena.pdf) (Consulta: 08/04/2020).
- (2020b). *Coronavirus III: Crédito, costos salariales y acuerdos laborales. Impacto medidas del Gobierno*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/05/Informe-FOP\\_Coronavirus-IV\\_Acciones-empresariales-para-enfrentar-la-crisis-y-riesgo-ocupa](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/05/Informe-FOP_Coronavirus-IV_Acciones-empresariales-para-enfrentar-la-crisis-y-riesgo-ocupa)

- cional.pdf (Consulta: 24/04//2020).
- (2020c). *Coronavirus IV: Acciones empresariales para enfrentar la crisis y riesgo ocupacional*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/05/Informe-FOP\\_Coronavirus-IV\\_Acciones-empresariales-para-enfrentar-la-crisis-y-riesgo-ocupacional.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/05/Informe-FOP_Coronavirus-IV_Acciones-empresariales-para-enfrentar-la-crisis-y-riesgo-ocupacional.pdf) (Consulta: 15/05/2020).
- (2020d). *Coronavirus V. i: Riesgo de cierre y acuerdos laborales*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/06/FOP\\_Coronavirus-V.i\\_Riesgo-de-cierre-y-acuerdos-laborales.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/06/FOP_Coronavirus-V.i_Riesgo-de-cierre-y-acuerdos-laborales.pdf) (Consulta: 30/06/2020).
- (2020e). *Coronavirus V. ii: Teletrabajo en la pospandemia*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/07/FOP\\_Coronavirus-V.ii\\_Teletrabajo-en-la-pospandemia.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/07/FOP_Coronavirus-V.ii_Teletrabajo-en-la-pospandemia.pdf) (Consulta: 22/07/2020).
- (2020f). *Coronavirus V: Volver a operar. Actividad, empleo y autorizaciones*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/06/FOP\\_Coronavirus-V\\_Volver-a-operar.-Actividad-empleo-y-autorizaciones.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/06/FOP_Coronavirus-V_Volver-a-operar.-Actividad-empleo-y-autorizaciones.pdf) (Consulta: 18/06/2020).
- (2020g). *Coronavirus: Impacto sobre las PyME, producción y empleo*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/03/031720\\_FOP\\_Coronavirus-Impacto-sobre-las-PyME-produccion%20C%81n-y-empleo-1.pdf](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/03/031720_FOP_Coronavirus-Impacto-sobre-las-PyME-produccion%20C%81n-y-empleo-1.pdf) (Consulta: 18/03//2020).
- (2020h). *Informe Coyuntural: Primer semestre 2020 y perspectivas*. Ciudad de Buenos Aires: Fundación Observatorio PyME. Disponible en: [278](https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/09/Informe-</a></p></div><div data-bbox=)

Coyuntural-II-2020\_FOP.pdf (Consulta: 25/09/2020).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) (2020 a). “Informe de avance del nivel de actividad. Segundo trimestre de 2020”. *Cuentas nacionales*, 4(16). Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_09\\_203A-30C37E8E.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_09_203A-30C37E8E.pdf) (Consulta: 25/09/2020).

----- (2020 b). “Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Segundo trimestre de 2020”. *Trabajo e ingresos*, 4(5). Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_2trim20929E519161.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim20929E519161.pdf) (Consulta: 25/09/2020).

Ley N° 24.700 (1996). Régimen de Contrato de Trabajo. 10 de octubre de 1996.

Ley N° 27.555 (2020). Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 32.589/20. Ciudad de Buenos Aires, 14 de agosto 2020.

Resolución 207 (2020) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 15.322/20. Ciudad de Buenos Aires: 17 de marzo 2020.

Resolución 397 (2020). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 18.391/20. Ciudad de Buenos Aires, 30 de abril 2020.

# La situación laboral de las trabajadoras de casas particulares durante la pandemia en Santiago del Estero

Lucas Emanuel Torres

*Yo nunca supe que estaban con síntomas de COVID<sup>60</sup>*

## Introducción

La pandemia del virus COVID-19 ha traído aparejadas un sinnúmero de consecuencias para la sociedad global. Las repercusiones sanitarias todavía se sienten en los países desarrollados y sobre todo en los países pobres. Más allá de las implicancias sanitarias que este suceso ha provocado en todo el mundo, podemos decir que ha dejado a la vista infinidad de desigualdades de índole social.

El establecimiento de la cuarentena obligatoria a nivel global ha tenido fuertes resultados en las economías de todos los países, haciendo foco en los mercados de trabajo. La paralización de la fuerza de trabajo, sobre todo en países con altas tasas de informalidad y precariedad laboral, ha llevado a millones de personas a la pobreza, el desempleo y el hambre. Si bien no podemos decir que esto es una causa directa del aislamiento social, sí se puede afirmar que es resultado de históricas desigualdades a nivel global, regional y local.

---

60 Testimonio de una trabajadora doméstica en alusión a sus empleadores, quien no cesó sus actividades durante el ASPO.

Muchos sectores de trabajadores informales en América Latina se han visto empujados a las más difíciles situaciones para sobrevivir, ya no solo al virus, sino también a las condiciones económicas y sociales más problemáticas de las que tenemos noción.

En nuestra provincia, uno de los sectores de actividad más excluidos de la economía es el servicio doméstico, el cual presenta una alta feminización y es característico de provincias empobrecidas, como Santiago del Estero. Numerosos estudios muestran que las filas de este sector se nutren de mujeres de sectores populares urbanos o rurales, con niveles educativos bajos y que, en cierta medida, son sostenes de sus familias. Además, la informalidad y la precariedad laboral se presentan como rasgos comunes de este tipo de empleos.

La situación de desigualdad que soporta el personal doméstico se debe a ciertas características de la actividad, como su invisibilización dentro del mercado de laboral. Es una actividad que se realiza de manera aislada, sin colegas, a puertas cerradas, al interior de una casa particular.

Se estima que, en América Latina, existen entre 11 y 18 millones de trabajadoras de este sector. Asimismo, en la Argentina, cerca del 17% de las mujeres que trabajan, lo hacen en el servicio doméstico. Y más precisamente para el conglomerado Santiago del Estero-La Banda, según datos de la EPH para el último trimestre de 2019, el trabajo en casas particulares había alcanzado a casi el 26% de las mujeres ocupadas, es decir, una de cada cuatro mujeres que trabajan, seguida por la enseñanza y el comercio con un 15,43% cada una, Administración Pública con un 14,51% y la salud con el 9,25%, siendo estas cinco actividades las que reúnen el 80% del empleo femenino urbano.

Este tipo de trabajo tiene como característica principal el de ser llevado a cabo por mujeres de sectores populares (Olmos Castro, 1943; Peralta, 2020; Torres, 2019, Torres y Sayago Peralta, 2020; Zurita, 1983). En efecto, en el mercado de trabajo local resulta la actividad más feminizada, con un 97% de trabajadoras. Se caracterizan (Torres, 2018) por ser mujeres de entre 30 y 50

años (cerca del 60%), con nivel educativo de secundario completo (38,2%), de origen local (83,77%), es decir, oriundas del conglomerado Santiago del Estero-La Banda, estado civil solteras (42,21%), y jefas de hogar (40,39%). Asimismo, es una de las actividades con altos niveles de no registración, rondando el 94% del total de trabajadoras domésticas (superando la media nacional que es de 77% aproximadamente), y con los salarios más bajos (el sueldo promedio de una trabajadora de casas particulares alcanza el 35% del sueldo promedio de todos los trabajadores de la provincia).

Estos datos evidencian brechas Inter seccionales, es decir, que profundizan las desigualdades de género, en interacción con las de clase y racialización. En este sentido, Gorban y Tizziani (2018) afirman que las trabajadoras domésticas continúan siendo reclutadas entre las mujeres menos privilegiadas, lo que reafirma una relación jerarquizada entre mujeres pobres y mujeres acomodadas, y según los contextos locales, entre poblaciones blancas y poblaciones indígenas o negras. Para el caso santiagueño, los estudios (Ruiz y Zurita, 2001; Torres y Sayago Peralta, 2020) han demostrado que las mujeres de sectores populares urbanos y rurales, por lo general se insertan en actividades precarias, informales y mal remuneradas como la venta de comidas, de ropa o el servicio doméstico, entre otras.

Históricamente, el mundo del trabajo (productivo) ha sido asignado a los varones en la división sexual del trabajo, mientras que el mundo doméstico (reproductivo) lo fue para las mujeres (Arango Gaviria, 2002; Barrancos, 2000; Carrario y Freire, 2010; Cutuli y Pérez, 2011; Eguía, et al., 2007; Faur y Tizziani, 2017; Goren, 2017; Micha y Pereyra, 2019; Torns, 2008). Sin embargo, en la década de 1930, Margaret Reid (1934) planteó la cuestión del valor económico del trabajo doméstico, y en la década de 1960, se suscitó el debate alrededor del trabajo doméstico y la situación de la mujer como ama de casa (Rodríguez y Cooper, 2005). Es en la década de 1980 que se produce la ruptura epistemológica del concepto de trabajo en las ciencias sociales (Torns,

2008), potenciando la construcción del trabajo de la mujer como nuevo objeto de estudio, que contaba con una extensa e invisibilizada trayectoria. Siguiendo a Torns “el detonante de la revisión del concepto de trabajo fue el debate entre el feminismo y el marxismo” (2008: 55). En este sentido, Goren (2017) agrega que los aportes hechos desde el feminismo han introducido la categoría de género como categoría social estructural, promoviendo abundantes críticas y propuestas. Dicha categoría remite a la construcción social de lo femenino y lo masculino, a las formas subjetivas y objetivas en las que se definen las responsabilidades e identidades de varones y de mujeres “[...] a partir de una relación mutua, cultural e histórica” (Rodríguez Enríquez, 2015: 31).

Ahora bien, un estudio realizado a nivel nacional (Wlosko, Casas y Palermo, 2020) entre los meses de abril y mayo de 2020, con base en una muestra de 635 encuestas realizadas a trabajadoras de casas particulares de todo el país en el contexto de pandemia COVID-19, ha logrado vislumbrar la situación sociolaboral por la que atravesaron las trabajadoras domésticas durante el ASPO en la Argentina.

De acuerdo con los resultados preliminares de dicho estudio, se puede decir que cerca del 60% de las trabajadoras que respondieron la encuesta vieron afectados su situación laboral a partir del ASPO, sobre todo aquellas trabajadoras que no están registradas, quienes además declaran no tener ningún otro ingreso.

Más de la mitad de las trabajadoras (55%) trabaja con retiro en un solo hogar, mientras que el 32% lo hace por horas en varios hogares. En cuanto a la cantidad de horas trabajadas, el 56% lo hace entre 4 y 8 horas, mientras que el 26% más de 8 horas.

En cuanto a las tareas que realizan, el 66% de las trabajadoras realizan tareas generales, es decir, limpieza y tareas típicas del hogar, mientras que el 22% realiza asistencia y cuidado de personas más tareas generales. En cuanto a la situación de registración a la seguridad social, el 60% dijo estar registrada, mientras que el 25% no lo está.

En cuanto a los ingresos, casi la mitad de estas trabajadoras declaran no tener otros ingresos aparte de los percibidos por el trabajo doméstico remunerado. El resto de las trabajadoras que sí perciben otro ingreso se distribuyen entre AUH (28%), ingreso de pareja/familiar (19%), jubilación o pensión (4%) y trabajo extra (4%).

Con respecto a la situación durante el ASPO, se evidencia un gran acatamiento con poco más del 80% de las trabajadoras sin asistir a sus lugares de trabajo. Esto se da en consonancia con lo dispuesto por el Decreto 297/20, el cual, entre otras, establecía como actividad esencial (es decir, que puedan seguir realizándose durante el ASPO) al trabajo de cuidados de personas en casas particulares. Del resto de las trabajadoras encuestadas, un 7% afirma que continuó asistiendo al lugar de trabajo pese a realizar tareas generales (no exentas según el decreto). Por otro lado, de las trabajadoras que dejaron de asistir a sus lugares de trabajo, solo al 33% les mantuvieron el pago.

Teniendo en cuenta las características mencionadas de la actividad y de sus trabajadoras, las condiciones laborales en las que llevan a cabo su trabajo y la casi nula protección frente a éstas, es que nos preguntamos sobre la situación laboral que afrontaron estas trabajadoras durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en nuestra provincia.

## Metodología

Los datos presentados corresponden a dos relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet durante los meses de abril y diciembre de 2020 en el conglomerado Santiago del Estero-La Banda y en la provincia de Santiago del Estero, respectivamente.

Para la realización del primer relevamiento, denominado “Relevamiento de la situación sociolaboral de trabajadores/as informales de Santiago del Estero-La Banda durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio”, se optó por la implementación de un cuestionario *on-line* (Google Forms) autoadministrado, compuesto por 30 preguntas divididas en tres ejes: Datos sociodemográficos: nombre, edad, género, barrio o ciudad de residencia, estudios alcanzados, hijos menores de edad a cargo. Datos laborales: tipo de actividad en la que se desempeña, tipo de relación laboral, carga horaria, ingreso, frecuencia de cobro, medio de transporte laboral, cobertura de salud y descuentos jubilatorios (indicadores y dimensiones que permiten en la Argentina delimitar la calidad del empleo). Finalmente, en lo referido al aislamiento social, preventivo y obligatorio, se establecieron preguntas para conocer las formas en que la cuarentena afectó los ingresos, la circulación en la vía pública, si existieron conflictos con la policía, además, se tuvieron en cuenta la realización de actividades laborales alternativas que generase algún ingreso, el mantenimiento de pago a las empleadas domésticas por parte de sus empleadores, la utilización de la protección personal con elementos de seguridad frente al virus y la realización de tareas domésticas en los hogares. Para el caso del presente artículo se tomarán las respuestas de las trabajadoras de casas particulares.

El muestreo realizado es no probabilístico de tipo intencional (por lo que no pretende ser representativo del total de trabajadores y trabajadoras). Según Scribano (2008) este tipo de muestreo consiste en la selección de las unidades a partir solo de criterios conceptuales. Los parámetros que definen la composición de la muestra se basan en criterios teóricos. En principio, los criterios para formar parte de la muestra fueron personas ocupadas, mayores de 18 años y que residan en el conglomerado Santiago del Estero-La Banda.

El cuestionario comenzó a circular por grupos de compra-venta de Facebook y grupos de WhatsApp el jueves 2 de abril del

corriente año y hasta el jueves 16 del mismo mes había recolectado 203 cuestionarios completos.

El segundo relevamiento, denominado “Situación laboral de trabajadoras y trabajadores del Servicio Doméstico en Santiago del Estero durante la cuarentena 2020”, la población objetivo fueron específicamente las trabajadoras del hogar de Santiago del Estero. En este caso, también se aplicó un cuestionario on-line (Google Forms) autoadministrado compuesto por 25 preguntas dividida en tres ejes: Datos sociodemográficos: nombre, edad, género, lugar de residencia, lugar de trabajo, hijos. Datos socio-laborales: Modalidad de trabajo (con retiro, sin retiro, por horas), cantidad de horas que trabaja, tipo de actividades que realiza, ingresos, frecuencia de cobro de los ingresos, otros ingresos, aportes jubilatorios, cobertura de salud. Datos sobre la situación durante el ASPO: pertenencia a grupos de riesgo, lugar de atención de la salud (público o privado), asistencia al lugar de trabajo durante la cuarentena, mantenimiento del pago y/o del puesto en caso de no asistir, cobro del Ingreso Familiar de Emergencia, percepciones individuales sobre la situación.

Del mismo modo que en el primero, el muestreo es no probabilístico de tipo intencional. Se aplicó la misma modalidad de circulación entre el 30 de noviembre y el 30 de diciembre de 2020 con un total de 125 encuestas respondidas.

En el presente análisis se tomarán algunos indicadores de las dimensiones mencionadas para poder graficar de alguna manera la situación de este sector de trabajadoras durante el ASPO en nuestra provincia.

## Resultados

### *Datos sociodemográficos*

Si tenemos en cuenta algunos indicadores sociodemográficos, como el género, la edad, hijos, el lugar de residencia y el lugar de trabajo, podemos decir que el 98,63% de las personas que respondieron ambos cuestionarios son mujeres. Esto se condice con la principal característica de este sector en cuanto a su alta tasa de feminización.

En cuanto a las edades de las personas que respondieron, existe una heterogeneidad bastante marcada, liderando los porcentajes el quinquenio entre 28-32 años (18,57%), seguido por 48-52 años (17,14%), 23-27 años y 38-42 con un 15% respectivamente y 33-37 y 43-47 con 11,43 cada una. Podemos decir que el 89% de las trabajadoras oscila entre los 28 y los 52 años.

Por otro lado, si tenemos en cuenta la presencia de hijos en los hogares, el 65% afirma que sí tiene hijos, mientras que el 35 no los tiene.

Uno de los datos para tener en cuenta es el del lugar de residencia y el lugar de trabajo, se propusieron estas preguntas para lograr detectar un cierto patrón de segregación residencial, esto es lo que algunos autores (Burchardt y Groisman, 2014; Oszlak, 1991; Segura, 2020) describen cómo el nivel de desigualdad que adquiere la distribución espacial de la población, agrupando a personas que poseen, entre otras condiciones, un mismo nivel socioeconómico. En este sentido, lo que nos proponíamos era observar si existe una cierta diferenciación socioeconómica entre los barrios en donde residen las trabajadoras domésticas y los barrios en donde tienen sus lugares de trabajo.

El resultado es una marcada diferenciación. Como vemos en la figura 1, solo para la ciudad de Santiago del Estero, los barrios de los que provienen las trabajadoras domésticas se mantienen en los márgenes del plano de la ciudad, correspondiéndose con barrios populares, en donde no están garantizados todos los servicios públicos, mientras que los lugares de trabajo se ubican en

barrios de clase media alta, o en barrios cercanos al centro comercial y administrativo de la ciudad, donde están garantizados todos los servicios públicos.

Figura 1: Lugar de residencia/lugar de trabajo de las trabajadoras domésticas en la ciudad de Santiago del Estero



Fuente: Elaboración propia con base en relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet, 2020.

### *Datos Sociolaborales*

Ahora bien, teniendo en cuenta indicadores sociolaborales, podemos decir que la mayoría de las trabajadoras domésticas se desempeñan en la modalidad con retiro (96%), de las cuales un 39,72% lo hace por horas en más de un hogar. Asimismo, en cuanto a la cantidad de horas que trabajan, el 61% lo hace entre 4 y 8 horas diarias y el 26 más de 8 horas.

Ahora bien, si tenemos en cuenta el tipo de actividad que realizan (figura 2), el 41% se desempeña en la categoría de limpieza y tareas generales, el 30% en limpieza y cuidado de personas, y el 19% en atención y cuidados de personas (adultos y niños).

Figura 2: Tipo de actividad que realizan



Fuente: Elaboración propia con base en relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet, 2020.

En cuanto a los ingresos (figura 3), se realizó una discriminación por rangos teniendo en cuenta el Salario Mínimo, Vital y Móvil (\$16.850 en abril y \$20.588 en diciembre), distribuidos de la siguiente manera: menos de \$6.000, entre \$6.000 y 12.000, entre 12.000 y 18.000, más de 18.000. Los resultados hablan de una gran precarización en cuanto a los ingresos de estas trabajadoras, con 50% en el rango de menos de \$6.000, seguido por entre 6.000 y 12.000 con un 37%, entre 12.000 y 18.000 con el 8% y más de 18.000 solo el 5%.

Figura 3: Ingresos mensuales



Fuente: Elaboración propia con base en relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet, 2020.

En casi el 50% de los casos este es el único ingreso del hogar y en el 21% si bien no es el único, sí es el principal. El 33% percibe además Asignación Universal por Hijo, el 11 de otro trabajo, y el 6 de alguna pensión. El 50% restante no percibe otro ingreso.

En cuanto a aportes patronales y cobertura de salud (figura 4), el 80% de las personas encuestadas afirma no tener ninguno de los dos beneficios, a diferencia del estudio a nivel país en donde el 60% declaraba estar registrada.

Figura 4: Nivel de registraci3n de las trabajadoras



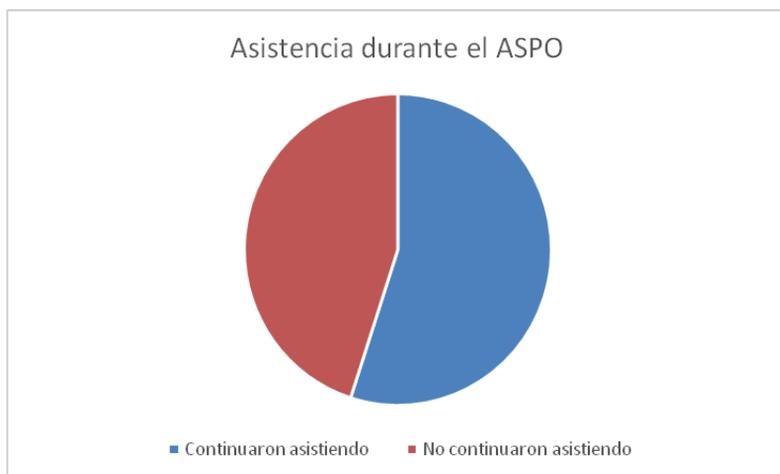
Fuente: Elaboraci3n propia con base en relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet, 2020.

#### *La situaci3n del sector durante la pandemia*

Como sabemos, el Decreto 297/20 estableci3 el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en todo el territorio nacional desde el 20 de marzo de 2020. El decreto prohibía la circulaci3n a toda persona que no formara parte de ciertas “actividades esenciales” entre las cuales se encontraba el cuidado de personas (adultos o ni3os) en los hogares.

A diferencia con el estudio a nivel nacional, en donde se evidenciaba un fuerte acatamiento a lo dispuesto por el ASPO, en Santiago del Estero (figura 5), el 55% de las trabajadoras ha continuado asistiendo a sus lugares de trabajo. En este caso, se encuentra una gran heterogeneidad de las actividades que realizan, ya que como vimos, m3s del 40% se desempeña en tareas de limpieza (no excluida por el decreto), por lo que podemos decir que el acatamiento fue parcial.

Figura 5: Asistencia al lugar de trabajo durante el ASPO



Fuente: Elaboración propia con base en relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet, 2020.

De las personas que continuaron asistiendo a sus lugares de trabajo, casi el 60% afirma que sus empleadores no les proveyeron de los materiales de seguridad (barbijos o tapaboca, guantes, alcohol en gel, etc.).

Por otro lado, de las personas que no han continuado asistiendo, el 60% afirma que no le mantuvieron el pago durante la cuarentena (figura 6) y cerca del 30% asegura que directamente fueron despedidas.

Figura 6: Mantenimiento del pago durante el ASPO



Fuente: Elaboración propia con base en relevamientos realizados en el marco del Grupo de Estudios del Trabajo (GET) de UNSE-Indes-Conicet, 2020.

## Conclusiones

Hemos presentado los datos recabados por dos relevamientos realizados a nivel del conglomerado Santiago del Estero-La Banda y a nivel provincial durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio desde marzo de 2020.

Si bien los estudios realizados sobre el sector del servicio doméstico (Torres, 2018, 2019, 2020; Zurita, 1983, 2001) ya demostraban la situación de precariedad e informalidad en la que estas trabajadoras desempeñaban su actividad en la provincia, los datos recabados durante la situación de ASPO muestran la profundización de históricas desigualdades que están presentes en el sector.

Según los datos recabados, estamos hablando mayoritariamente de mujeres, mayores a 28 años, en gran proporción con hijos menores de edad a su cargo, oriundas de sectores populares urbanos desempeñándose en barrios de clase media alta o alta.

Poco más del 70% de estas trabajadoras realiza tareas de limpieza o limpieza+cuidado de personas, sin embargo, el 87% de ellas percibe un ingreso inferior a los \$12.000 mensuales, de los cuales el 50% afirma ser el único ingreso de su hogar. Asimismo, el 80% de los casos no está registrado a la seguridad social. Todos estos indicadores, en el contexto de pandemia y de prohibición de circulación, hacen que la situación se torne mucho más crítica que en contextos menos adversos.

Si bien el Decreto 297/20 estableció la prohibición de circulación a excepción de actividades esenciales como el cuidado de personas (adultos o niños), el acatamiento a dicha normativa se realizó de manera parcial en nuestra provincia. Más del 50% de las trabajadoras continuó asistiendo a sus lugares de trabajo pese a la prohibición y a que las familias empleadoras no les proveyeron de insumos necesarios para el cuidado de la salud. Por otro lado, aquellas trabajadoras que no asistieron a su lugar de trabajo vieron fuertemente afectados sus ingresos ya que al 60% les cesaron el pago y al 30 las despidieron.

Como se dijo al principio, si bien la paralización de la fuerza de trabajo se dio en la mayoría de los sectores, las consecuencias más fuertes de tantas desigualdades conjugadas las sintieron aquellos sectores más desprotegidos del mercado de trabajo, en este caso trabajadoras de sectores populares urbanos. La falta de registración a la seguridad social, la casi nula cobertura de salud y los magros ingresos que perciben estas trabajadoras, se convirtieron en verdaderos castigos en una situación tan excepcional.

## Bibliografía

- Arango Gaviria, L. (2002). "Identidad, género y trabajo en los estudios latinoamericanos". *Cahiers des Amériques Latines*. (39). Instituto de Estudios Avanzados de América Latina (IHEAL, Universidad Sorbonne Nouvelle-Paris 3) y el Centro de Investigación y Documentación para las Américas (Creda, UMR 7227, CNRS).
- Barrancos, Dora (2000). "Inferioridad jurídica y encierro doméstico". En Gil Lozano, Fernanda; Pita, Valeria e Ini, M. Gabriela (dirs.), *Historia de las mujeres en la Argentina* (pp. 111-127). Buenos Aires: Taurus.
- Burchardt, Hans-Jürgen y Groisman, Fernando (2014). *Desprotegidos y desiguales. ¿Hacia una nueva fisonomía social?* Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Carrario, Marta y Freire, Jorgelina (2010). "La representación de las mujeres en el sindicalismo neuquino: De la Comisión de Mujeres en FaSinpat al Cupo Femenino en SOECN. Neuquén (2000-2009)". *La Aljaba*. Segunda época, 14, 103-120.
- Cutuli, Romina y Pérez, Inés (2011). *Trabajo, género y desigualdad. El caso de las empleadas domésticas en Mar del Plata, 2010-2011*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Eguía, Amalia, Piovani, J. y Salvia, A. (2007). *Género y trabajo: asimetrías intergéneros e intragéneros. Áreas metropolitanas de la Argentina, 1992-2002*. Buenos Aires: Eduntref.
- Faur, Eleonor y Tizziani, A. (2017). "Mujeres y varones entre el mercado laboral y el cuidado familiar". En Faur, E. (comp.), *Mujeres y varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento* (pp. 75-98). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gorban, D. y Tizziani, A. (2018). *¿Cada una en su lugar? Trabajo, género y clase en el servicio doméstico*. Buenos Aires: Biblos.
- Goren, Nora (2017). "Desigualdades sociolaborales. Una aproximación a sus marcos interpretativos desde la perspectiva feminista". *Revista Latinoamericana de Antropología del Tra-*

- bajo*, 1(2). Buenos Aires: CEIL-CIESAS.
- Micha, Ariela y Pereyra, Francisca (2019). “La inserción laboral de las mujeres de sectores populares en Argentina: sobre características objetivas y vivencias subjetivas”. *Sociedade e Cultura*, 22(1), 70-95.
- Olmos Castro, Amalio (1943). “El drama del servicio doméstico en Santiago del Estero”. En *Anuario Estadístico 1942*. Santiago del Estero: Dirección General de Estadística, Registro Civil y Trabajo.
- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Reid, M. (1934). *Economía de la producción familiar*. New York: J. Wiley & Sons.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2015). “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. *Nueva Sociedad*. (256), 30-44. Buenos Aires.
- Rodríguez, D. y Cooper, J. (2005). *El debate sobre el trabajo doméstico*. México: UNAM.
- Ruiz, G. y Zurita, C. (2002). “Roles de género en el mercado de trabajo: estrategias de ingresos, identidad laboral y clientelismo”. *Revista Trabajo y Sociedad*. (4). Santiago del Estero: UNSE.
- Scribano, A. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Segura, Ramiro (2020). “El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas”. En Jelin, E., Motta, R. y Costa, S. (comps.), *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)* (pp. 89-110). Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Torns, T. (2008). “El trabajo y el cuidado: cuestiones teórico-metodológicas desde la perspectiva de género”. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. (15), 53-73, enero-junio.
- Torres, Lucas (2018). “Informalidad y precariedad laboral entre las empleadas del servicio doméstico en Santiago del Estero”.

- Journal de Ciencias Sociales*, a. 6 (10), 49-65. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- (2019). El servicio doméstico en el conglomerado Santiago del Estero-La Banda. Trabajo, género y desigualdad social en el interior argentino. [Tesis de Doctorado]. Doctorado en Estudios Sociales de América Latina. Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Torres, L. y Sayago Peralta, E. (2020). “Conciliación del trabajo remunerado y no remunerado de mujeres de sectores populares. Desigualdades de género e informalidad laboral en Sgo. del Estero, Argentina 2015-2019”. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*. (7). Buenos Aires: CEIL-CIESAS.
- Wlosko, M., Casas, V. y Palermo, H. (2020). Encuesta a trabajadoras/es de casas particulares y su situación laboral en el contexto de aislamiento por la pandemia COVID-19 en Argentina [Informe]. Buenos Aires: CEIL-Conicet.
- Zurita, Carlos (1983). *El servicio doméstico en Argentina: el caso de Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Instituto Central de Investigaciones Científicas. UCSE.

## Fuentes

- Relevamiento “Relevamiento de la situación socio-laboral de trabajadores/as informales de Santiago del Estero-La Banda durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio”, Grupo de Estudios del Trabajo (GET), UNSE-Indes-Conicet, 2020.
- Relevamiento “Situación laboral de trabajadoras y trabajadores del Servicio Doméstico en Santiago del Estero durante la cuarentena 2020”, Grupo de Estudios del Trabajo (GET), UNSE-Indes-Conicet, 2020.

## SECCIÓN II

---

### LAS RESPUESTAS SOCIALES A LA PANDEMIA

Políticas públicas y estrategias gubernamentales  
a nivel regional, nacional y provincial

## ¿Gobernar es cuidar?

Los estilos de gestión de la pandemia en América del Sur: los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay

J. Martín Azerrat  
María Celeste Ratto  
Anabella Fantozzi

### Introducción

La aparición del coronavirus transformó rápidamente el mundo tal como lo conocíamos. Si nos permitimos el ejercicio de volver un año atrás, es difícil creer que alguien se hubiera imaginado enfrentar las enormes transformaciones que la vida social ha tenido en estos últimos meses. Desde finales de diciembre, la pandemia ha dejado más de 30 millones de casos confirmados y más de 1 millón de muertes.<sup>61</sup> Además del número de muertes, el COVID-19 dejó a gran parte del globo en aislamiento social, con fuertes restricciones a la movilidad, con sistemas sanitarios colapsados y con Estados sin saber bien cómo contener o mitigar la crisis. Esta situación no solo modifica nuestras vidas, sino que pone en debate las formas tradicionales de nuestra organización social: el peso de la economía frente al riesgo de la salud o la vida, el rol de lo público, la función del Estado, entre otras.

---

61 Este artículo fue escrito a mitad de septiembre de 2020. Los datos empleados corresponden al período que comprende desde el primer caso de COVID-19 registrado en cada país al 14/9/2020.

El desafío ha sido enorme y los distintos gobiernos han adoptado distintas medidas a fin de reducir los contagios, las muertes y las consecuencias en términos económicos. Las estrategias han variado mucho de país a país, algunos países tardaron en implementar medidas, otros los tomaron apenas registraron sus primeros casos. Muchos mantuvieron cuarentenas extensas, otros más cortas y otros nunca llegaron a imponer restricciones a la movilidad. La realidad refleja que, ante respuestas disímiles, existen consecuencias políticas, sociales y económicas particulares en cada país que actualmente están en tensión y debate. Nos proponemos aquí abordarlas. El objetivo de este artículo es analizar las respuestas estatales de los países de América del Sur frente a la pandemia de COVID-19, evaluar sus resultados y reflexionar sobre los estilos de gestión que los gobiernos sudamericanos mostraron frente a la crisis producida por la enfermedad causada por el SARS-CoV-2.

Para realizar el análisis, utilizaremos una metodología mixta que combinará el análisis cuantitativo y el cualitativo. Partimos de un estudio estadístico que nos permitirá estudiar las pautas comunes de las medidas implementadas por los países de América del sur, a saber: Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, Perú y Colombia<sup>62</sup>. Para ello, emplearemos la base COVID-19 Dashboard del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) de Johns Hopkins University que tiene un registro diario por país de los nuevos casos, las muertes y los casos acumulados. También empleamos la base Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT) que posee distintos indicadores que miden las decisiones políticas, las fiscales y económicas y las estrategias que los gobiernos llevaron adelante frente a la pandemia. Los datos de tales modelos estadísticos serán empleados

---

62 Ecuador fue excluido de la muestra dado que los registros de la base de datos que emplearemos en la primera parte del análisis contenían una gran cantidad de errores y problemas de carga. Venezuela fue excluido porque no tiene información sobre pobreza extrema.

para caracterizar las respuestas estatales y sus efectos. A partir de esta primera evaluación de las medidas implementadas, se hará una reconstrucción cualitativa de los contextos de tres países de la región Brasil, Argentina y Uruguay, con el objetivo de comprender más detalladamente los distintos tipos de gestión de la pandemia y sus posibles consecuencias.

### Un enfoque desde la política comparada y las políticas públicas

Este artículo se estructura a partir de las contribuciones de tres enfoques: el estudio de las políticas públicas, las herramientas de la política comparada, y algunos aportes sobre los estudios de movilidad.

Dentro del primer enfoque, retomaremos distintos aportes del estudio de las políticas públicas que nos permitan analizar las medidas implementadas por los gobiernos y caracterizar los distintos tipos de gestión frente a la pandemia. Podemos decir entonces que, desde los inicios de la epidemia de COVID-19, hemos visto cambiar la dinámica cotidiana en todos los países del mundo y esto ha sido implementado, principalmente, por los Estados nacionales. Los Estados que, luego de varios años de globalización se volvieron más porosos, vieron reducida su capacidad de regulación (Peters, 2003: 2) y cuya centralidad fue por momentos cuestionada ante un mundo altamente interconectado, hoy vuelve a adquirir un rol protagónico para poder afrontar esta crisis inédita. Esta situación nos lleva a pensar una vez más al Estado como problema o como solución (Evans y Wolfson, 1996). En tal sentido, la pandemia pone el foco en la capacidad de gobernanza de los Estados, entendida como la capacidad de gobierno para conducir a la sociedad y la economía hacia un objetivo común (Peters y Pierre, 2001). El COVID-19 ha dejado en claro al Estado

como gran articulador de un orden social (Acuña y Chudnosvky, 2013: 14). Es la capacidad del Estado, como actor principal en la articulación de prioridades colectivas para el logro de metas comunes (Peters, 1998: 3), lo que adquiere centralidad. Vista la disparidad de resultados y formas de gestionar la pandemia, la pregunta central a la cual apunta a responder este trabajo es: ¿Cómo gestiona el Estado una pandemia inesperada y desconocida? ¿Qué conclusiones podemos extraer sobre cómo los Estados han cumplido sus funciones sociales y económicas, durante el contexto de pandemia?

Aquí el foco se dirige específicamente a las capacidades de los Estados de dar respuesta a la pandemia. La existencia de capacidad estatal facilita la provisión de bienes públicos y, por lo tanto, mejora el bienestar público (Saylor, 2014: 2). Ello es así porque el Estado concentra la gestión de lo público. Público entendido en tres dimensiones: como lugar de confluencia de los intereses compartidos, comunes, del interés general; como aquello que es sujeto de revisión pública y abierta por parte de sus ciudadanos, es decir, como espacio de la transparencia; y como depositario y administrador de los recursos públicos (Aguilar Villanueva, 1992: 36). Así entendidas, las políticas públicas son las decisiones tomadas por el Estado con el objetivo de garantizar el bien común con los recursos públicos, y por lo cual deben ser abiertas y transparentes y estar sujetas a revisión por parte de las y los ciudadanos. Cuando hablamos de las “políticas públicas”, nos referimos a los procesos, decisiones y resultados que implica la toma de decisiones políticas de un Estado (Lindblom, 1991).

Sin ingresar en los debates en torno a la autonomía de la administración pública (Aguilar Villanueva, 1992), consideramos a la definición del problema como primera instancia en la formulación de políticas públicas. Comenzando por distintas definiciones ante el problema en cuestión, la pandemia ocupó rápidamente la agenda pública y gubernamental (Subirats, 2001: 262) de los países. Sin la mayoría de los elementos necesarios para una óptima gestión del problema, se puso en funcionamiento una bate-

ría de políticas que requirieron una coordinación-coherencia de múltiples niveles de gobierno y de actores. Vale aquí hacer una distinción analítica. Consideramos a la coordinación entendida desde dos tipos distintos y entrelazados, la coordinación horizontal y la vertical (Acuña, 2019). La primera refiere a la coordinación entre áreas de políticas públicas (2019: 2), mientras que la segunda remite a la coordinación entre niveles de gobierno: federalismo, gobierno multinivel y coordinación de jurisdicciones que muestran relativa autonomía (2019: 7). En complementación, para confluir en una convergencia de políticas públicas, la coordinación requiere de una instancia anterior, señalada por Martínez Nogueira (2010: 19): la coherencia de dichas políticas públicas. Surgen aquí dos dimensiones centrales de las políticas públicas que son tensionadas ante la necesidad de gestionar la pandemia. Ambas dimensiones fueron puestas a prueba en los Estados de América del Sur. Los distintos tipos de gestión de la crisis nos condujeron a resultados muy diversos y lo cual nos induce a analizar las políticas públicas implementadas (Heredia, 2000; Matus, 1987; Przeworski, 2007: 155; Young, 2003) frente al flagelo del coronavirus.

Dentro del segundo enfoque, retomaremos los aportes relacionados con la política comparada como método (Collier, 1993; Sartori, 1984). Ello nos permitirá contar con las bases metodológicas necesarias para diseñar y estructurar la comparación de los tipos de gestión de los gobiernos de Sudamérica para afrontar la crisis provocada por la enfermedad de coronavirus. Éste constituirá el foco del análisis. La comparación resulta sumamente útil al momento de describir resultados concretos frente a un mismo fenómeno. El estudio se basará, fundamentalmente, en una comparación explícita bajo la modalidad del método de las similitudes (Lijphart, 1971; Mill, 1843) en la cual se seleccionan una serie de países en virtud de sus características comunes excepto en el fenómeno a estudiar. Tal técnica permite centralizar el foco del estudio en aquellas variables independientes distintas que podrían ser la causa de tal resultado divergente. En nuestro

caso, dado que el interés de este trabajo es estudiar los distintos tipos de gestión frente a la pandemia de coronavirus, tomaremos a los países de América del Sur y nos centraremos en las políticas públicas implementadas a fin de analizarlas en virtud de los resultados concretos (el número de nuevos contagios diarios).

En relación con los aportes de los estudios de movilidad, estos se vuelven centrales ya que la principal medida para contener la pandemia y evitar la difusión del COVID-19 en todo el globo fue la restricción en las movilidades humanas. Estas movilidades, en tanto práctica social ligada al cambio sucesivo de localización de personas, ponen en juego necesidades de la población para desarrollar sus actividades de reproducción de la vida social (Gutiérrez, 2009; Lévy, 2001; Massey, 2008). En lo cotidiano, estas prácticas están asociadas a desplazamientos de la población por razones laborales, de estudio, de acceso a los alimentos, por relaciones humanas, entre otras. Asimismo, en la actualidad, las movilidades están imbricadas al proceso de globalización (Montanari y Staniscia, 2016). Como menciona Bertonecello: “el incremento de las posibilidades de desplazamiento o circulación territoriales es una condición distintiva del contexto de globalización actual, que se ha expresado como meta y condición en las dimensiones más diversas, como la circulación de mercaderías, capitales, información o personas” (2018: 17). La globalización, sumada a las características de la población y de los asentamientos humanos, está estrechamente vinculada a los altos niveles de movilidad y a una gran difusión de enfermedades como el COVID-19 (Sigler et al., 2020). Estos aportes serán retomados a fin de poder caracterizar un aspecto central en la relación bajo estudio. En este trabajo, consideramos que el efecto de las medidas implementadas por los gobiernos se encuentra mediado por el nivel de acatamiento que hay en cada una de las sociedades. Así, es posible encontrar algunos países que, si bien han tenido un alto grado de implementación de medidas por parte del gobierno central, el bajo acatamiento ha diluido el posible efecto sobre la contención de los nuevos contagios. Para poder caracterizar

mejor este tipo de comportamiento, explicaremos dos momentos: una primera instancia, donde evaluaremos el efecto de las distintas medidas implementadas por los gobiernos sobre la movilidad, que será considerado un indicador indirecto de acatamiento; y una segunda instancia, donde evaluaremos el efecto de ese acatamiento (la movilidad) en los nuevos contagios diarios por país. Los datos de movilidad serán extraídos de los reportes COVID-19 Community Mobility de Google.

Antes de pasar al análisis, nos gustaría mencionar algunos trabajos que utilizan datos similares a los empleados aquí. Si bien hoy en día no contamos con muchos artículos que permitan evaluar cómo los Estados han gestionado la pandemia por la contemporaneidad del fenómeno, sí es posible mencionar algunos destacables antecedentes. El trabajo de Barberia et al. (2020a) emplea las mismas variables de la base de Oxford, pero para medir las respuestas de los Estados al interior de Brasil encuentra un alto nivel de heterogeneidad sobre las medidas de distanciamiento social implementadas por los Estados. En un trabajo posterior, Barberia et al. (2020b) encuentra que la efectividad de las medidas de distanciamiento en los Estados brasileños es mayor cuando se toman medidas más amplias que se sostienen a lo largo del tiempo. Ello permite un mayor nivel de adhesión por parte de la ciudadanía (Barberia et al., 2020: 15). Por su parte, Belayeth, Hussain (2020), empleando la misma base de datos de Oxford que aquí usamos, encuentra que los países con respuestas y medidas gubernamentales más estrictas han experimentado un mayor cumplimiento de los consejos de “distanciamiento social” y, por lo tanto, experimentaron tasas de crecimiento de coronavirus más lentas que los países con restricciones más suaves. Por último, también queremos mencionar el trabajo de Jayatilleke et al. (2020), quien, empleando la base de Oxford, arriba a la conclusión de que no solo el tipo de medidas implementadas por los Estados es importante, sino también el momento en el cual tales medidas fueron adoptadas y flexibilizadas. Finalmente, también la relación entre medidas restrictivas y movilidad tiene algunos

antecedentes interesantes. En un artículo de este año, Bonaccorsi et al. (2020) analizan cómo las restricciones impuestas por los Estados a la movilidad afectan las condiciones económicas individuales y de los mismos gobiernos. Concluyen que el impacto de la restricción sobre la movilidad (el acatamiento) es alto en municipios con mayores capacidades fiscales. Y, además, encuentran un efecto de segregación, ya que la contracción de la movilidad es más fuerte en los municipios en los que la desigualdad es mayor y entre las personas que tienen menores ingresos per cápita.

### La pandemia del COVID-19<sup>63</sup>

El 31 de diciembre de 2019 se registró el primer caso de COVID-19 en Wuhan, provincia de Hubei, China. A partir de ello, se estima que el primer caso real de la nueva enfermedad ocurrió el 1 de diciembre de ese mismo año. El 7 de enero de 2020 se identificó el nuevo coronavirus. El 31 de enero, la Organización Mundial de la salud (OMS) declaró la emergencia y el 11 de marzo la Pandemia. La fecha de los datos empleados para el presente análisis, en todos los casos, es desde el inicio de la pandemia hasta el día 14 de septiembre de 2020.

Desde la aparición del primer caso, la enfermedad se desparrramó rápidamente y para el 15 de junio hay casos en 188 países del mundo. Comenzó en Asia y luego fue abarcando gran parte del globo bajo la forma de focos en las distintas regiones del mundo. Alcanzó luego a Europa, en donde colapsaron los sistemas de salud de varios países, como Italia y España (más puntualmente colapsos regionales, como Lombardía o Madrid),

---

63 Todos los datos de esta sección son adquiridos de la base de COVID-19 Dashboard del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) de Johns Hopkins University.

que en poco tiempo llegaron a superar los 200.000 contagios y las 30.000 muertes. Posteriormente, pasó a América del Norte, llegando a saturar el sistema de salud en algunos Estados metropolitanos (como New York), que hoy en día registra más de 2,5 millones de casos y más de 120.000 muertes. El último gran foco de la pandemia está teniendo lugar en América Latina, donde al 15 de junio, Brasil superó el millón de contagios y las 50.000 muertes; Perú 250.000 casos y más de 8.000 muertes; Chile más de 250.000 contagios y las 5.000 muertes.

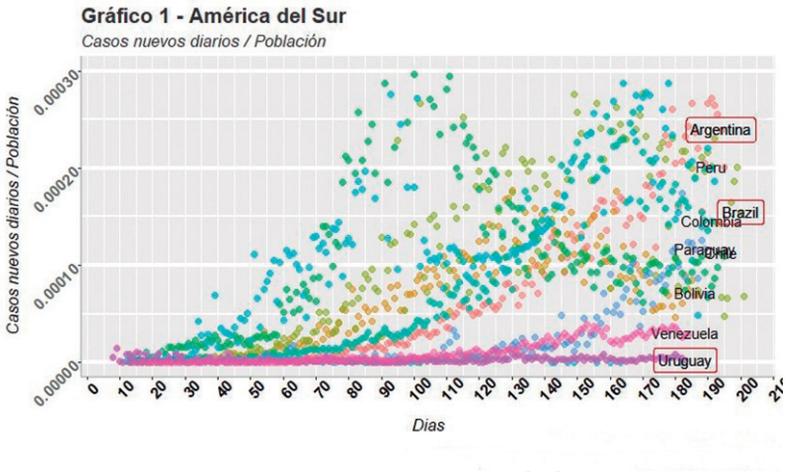
Actualmente, los países de Europa, que tras numerosos contagios y muertes habían logrado contener la pandemia, se encuentran enfrentando una segunda ola de contagios que ya registra varios países con récords en cantidad de casos diarios. Las escuelas que habían vuelto a abrir sus puertas, las han tenido que cerrar, los países que habían habilitado el turismo, en algunos casos, han dado marcha atrás. El relajamiento de las medidas de los gobiernos y de los cuidados de los ciudadanos han tenido un importante impacto en la gestión de la pandemia en estos países.

En cada región que ha sido epicentro de la pandemia, los países implementaron medidas distintas y experimentaron resultados con distintos niveles en términos de contagios y muertes. En cada lugar, podemos identificar algunos casos con respuestas más tardías, laxas y con colapso de sus sistemas sanitarios, por un lado; y por el otro, Estados, dentro de la misma región, que actuaron más rápidamente, de forma temprana, efectiva y que pudieron contener los efectos negativos, el número de muertes, y no llegaron al colapso del sistema sanitario. La respuesta estatal cuenta y mucho en la pandemia.

## La pandemia en América del Sur

El primer caso de coronavirus en América del sur se registró en Brasil el 26 de febrero de 2020. El 19 de marzo alcanzó a todos los países de la región. En junio, la región se convirtió en el epicentro de la enfermedad. Los distintos países implementaron diferentes estrategias políticas frente a la pandemia del COVID-19. Por ejemplo, el caso de Brasil que, a mitad de junio superó el millón de casos confirmados y las 50.000 muertes, resultó siendo el segundo país en número de contagios en el mundo. Para mitad de septiembre, había superado los cuatro millones de contagios y las 100.000 muertes. Perú, a mitad de septiembre, registró 722.832 casos acumulados y 30.526 muertes. Colombia, al 14 de septiembre, registró 716.319 casos acumulados y 22.924 muertes. México registró a la misma fecha 668.381 casos acumulados y 70.821 muertes. Otros países, en cambio, respondieron de forma más rápida, coordinada y lograron mantener contenidos los contagios experimentados en sus países. Uruguay es uno de esos casos que, al 14 de septiembre, solo registró 1.780 casos acumulados desde el inicio de la pandemia y 45 muertes. Otros países como la Argentina o Bolivia tomaron medidas inmediatas al registrar sus primeros casos de coronavirus y mantuvieron contenidos los contagios durante los cuatro primeros meses, luego de lo cual –y quizás por la dificultad de sostener las medidas restrictivas a lo largo de tanto tiempo– comenzaron a evidenciar un crecimiento mucho mayor en el número de casos.

Para poder tener una mejor idea de la trayectoria de los distintos países de la región a lo largo de la pandemia de COVID-19, es importante tener en cuenta el número de población que hay en cada país. A continuación, se presenta el gráfico de casos nuevos diarios sobre población, desde los primeros 100 casos registrados en cada país en adelante.



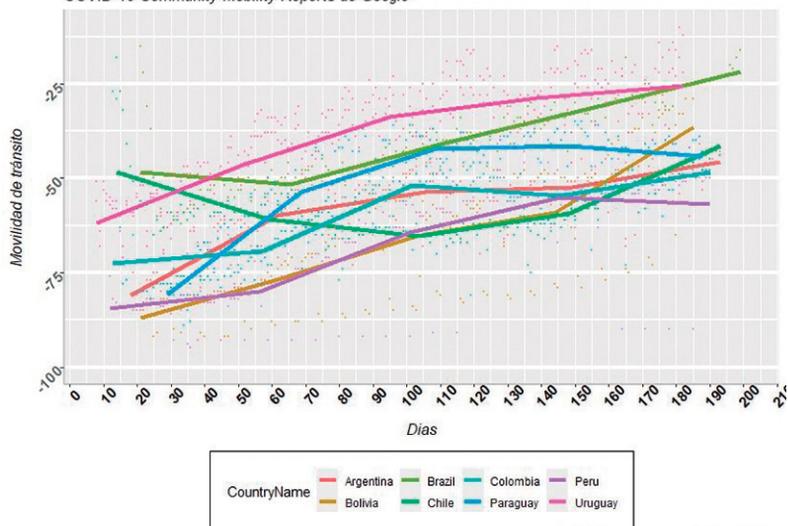
Fuente: elaboración propia con base en datos del COVID-19  
Global Cases by the CSSE at Johns Hopkins University.

En el gráfico 1 podemos ver la evolución de los nuevos casos diarios por país a lo largo de los días de pandemia y teniendo en cuenta el tamaño de la población. Es posible distinguir algunos grupos de países. Argentina y Perú son los que, a mediados de septiembre, experimentaron un mayor número de nuevos casos diarios. Luego, en un segundo grupo, donde la tendencia al aumento de nuevos casos diarios ha comenzado a frenar e inclusive a descender. Son los casos de Brasil, Colombia, Paraguay, Chile y Bolivia. También encontramos dos países, cuyo número de casos diarios se ha mantenido relativamente estable y bajo a lo largo de toda la pandemia.

Veamos ahora lo ocurrido con la movilidad a lo largo de los días de pandemia.

**Gráfico 2 - América del Sur: Movilidad de tránsito**

COVID-19 Community Mobility Reports de Google



Fuente: elaboración propia con base en datos de COVID-19 Community Mobility Reports de Google.

En relación con la movilidad, la tendencia general de los países de América del Sur ha tenido un brusco descenso al inicio, luego un período en el cual la estabilidad fue muy baja en casi todos los países en estudio (hasta el día 60 de pandemia). Posteriormente, se ve un paulatino aumento de la movilidad de todos los países. Uruguay es el país que mantuvo la movilidad más alta a lo largo de todo el período. Bolivia, Chile y Perú son los países que han registrado una movilidad menor a lo largo de la pandemia. Entre los países que han registrado una movilidad media se encuentran Argentina y Colombia.

## Datos, Variables y Análisis

El objetivo de este trabajo es obtener una primera evaluación del impacto de los distintos tipos de gestión de la pandemia sobre la movilidad, entendida como un indicador de acatamiento y de ésta sobre la progresión de los contagios nuevos diarios, para luego profundizar en la caracterización de tres países que mostraron distintos estilos de gestión de la pandemia, a saber: Brasil, Argentina y Uruguay. La primera parte del estudio incluirá un análisis de regresión multivariada del tipo *Time Series Cross Sectional*. Este tipo de análisis estadístico tiene la ventaja de poder evaluar simultáneamente el impacto de los distintos tipos de medidas estatales sobre la movilidad y luego de esta sobre los nuevos contagios diarios, distinguiendo la pertenencia a cada país. Pese a esta ventaja, dado el número reducido de países y observaciones al interior de cada uno de ellos, este análisis no debe tomarse como concluyente, sino más bien como orientativo para la etapa posterior de reconstrucción cualitativa de cada país.

La base de datos contiene información diaria de ocho países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay. Ecuador fue excluido porque registraba muchos errores de carga de datos. Venezuela fue excluido del análisis debido a que no tiene información sobre pobreza extrema, una de las variables independientes incluidas en el análisis.

La movilidad será la variable dependiente de nuestro primer modelo y será tomada de los reportes de movilidad provistos por Google, COVID-19 Community Mobility Reports.<sup>64</sup> Estos informes muestran las tendencias de movimiento durante la pandemia de COVID-19 a lo largo del tiempo, ordenadas por zonas geográficas y clasificadas en diversas categorías de lugares, como tiendas y espacios de ocio, supermercados y farmacias, parques, estaciones de transporte, lugares de trabajo y zonas residenciales.

---

64 <https://www.google.com/COVID19/mobility/>

En nuestro caso, extrajimos la información por día de cada país, respecto al tránsito en general. Los datos muestran cómo el tránsito cambia en comparación con los días de referencia. El día de referencia es el valor medio del periodo de cinco semanas, comprendido entre el 3 de enero y el 6 de febrero del 2020. Un valor positivo demuestra aumento de tránsito ese día en ese país, un valor negativo demuestra la reducción del tráfico durante ese día y en ese país determinado.

También emplearemos para el análisis los datos de la base COVID-19 Dashboard del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) de Johns Hopkins University. Esta base nos reporta el número de contagios y muertes por día y país, así como la cantidad acumulada. El número de nuevos contagios será nuestra variable dependiente en el segundo modelo de regresión, en tanto es una medida que nos permitirá evaluar la progresión diaria y a lo largo de los meses de cómo ha sido la progresión de contagios de COVID-19. Dentro de esta base se seleccionaron los ocho países de interés.

A su vez, esta base fue complementada por los datos que provee la base Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT) que posee indicadores que miden las distintas medidas tomadas por los gobiernos para enfrentar al coronavirus. Emplearemos acá tres índices que ponderan las medidas restrictivas; las medidas económicas y fiscales; y las medidas de contención sanitarias. En cuanto al índice de medidas restrictivas, incluye una valoración del cierre de las instituciones educativas, del cierre de espacios de trabajo, de la cancelación de eventos públicos, del cierre del transporte público, de las campañas públicas de información, de las restricciones al movimiento interno de personas y de las restricciones a viajes internacionales de personas. Todas estas variables, que son medidas diariamente por país, luego son integradas en un índice que varía entre 0 (máxima flexibilización) y 100 (máxima restricción). En tal sentido, nuestra expectativa es que el coeficiente de regresión resulte significativo y de signo negativo, indicando que, a mayor restricción de las medidas

gubernamentales, menor sea la movilidad registrada en ese país, indicando un alto acatamiento de la medida. Por su parte, el índice de medidas económicas y fiscales incluye evaluaciones de las políticas de estímulo económico, como políticas fiscales para estimular la economía, políticas monetarias de intervención, inversiones de emergencia en el sistema de salud y campañas públicas de vacunación. Todo ello es resumido en un índice que varía de 0 (sin medidas de estímulo y contención económica) a 100 (máximo acompañamiento económico y fiscal del Estado). Nuestra expectativa es que el coeficiente de regresión de esta variable sea significativo y negativo, es decir, ante un mayor paquete de medidas de acompañamiento fiscal y económico, la población se encuentre en mejores condiciones para acatar las medidas del gobierno. Por último, dentro de este grupo de variables se incluyó un efecto de interacción entre las medidas restrictivas y las medidas económicas a fin de captar la posibilidad de que ambas variables estén relacionadas. Esto es, que el efecto de las medidas restrictivas esté condicionado por las medidas económicas.

También se incorporarán al modelo otras variables de control que nos permitirán poder dar cuenta de las características propias de cada uno de los países. Ellas son: densidad poblacional; PBI per cápita; porcentaje de población bajo condiciones de pobreza extrema; y camas de hospital cada 1.000 habitantes.<sup>65</sup> Estas variables tienen valores fijos por país a lo largo de todos los días de la pandemia. Por lo cual funcionan como efectos fijos que nos permiten corregir las diferencias sociodemográficas entre los países.

Para el segundo modelo, donde la variable dependiente es nuevos casos diarios, y teniendo en cuenta que entre los ocho países de América Latina que aquí se analizan hay una gran variación de contextos, decidimos incorporar una última variable que nos permita distinguir grupos de países. Básicamente, enten-

---

65 Para un detalle de cómo están medidas cada una de estas variables y sus fuentes, remítase al anexo.

demos que las políticas tomadas por los gobiernos y su nivel de acatamiento pueden variar de acuerdo con la cantidad de casos promedios que se registren. Es decir, no es lo mismo si tenemos un número de nuevos casos promedio bajo, medio o alto. Tanto las medidas que se tomen a partir de tales escenarios, como el efecto que tales medidas del gobierno podrían tener, también puede ser diferente. Por ello, incluimos la variable “Régimen”, que indica el régimen de contagios promedio y distingue los grupos de países de acuerdo con la media de nuevos casos diarios. Así tenemos cuatro grupos. Uruguay, que registra una media de 10 nuevos casos diarios a lo largo de toda la pandemia. Luego otro grupo con una media de baja que varía entre 11 y 1.000 casos diarios. En este grupo se encuentran los siguientes países: Bolivia (678) y Paraguay (146). El último grupo está integrado por los países que tienen una media alta, entre 1.001 y 5.000 casos nuevos diarios en promedio a lo largo de toda la pandemia. El grupo está constituido por: Argentina (2.848), Chile (2.229), Colombia (3.750) y Perú (3.764). Por último, está el caso de Brasil que posee un promedio diario de 21.544 casos nuevos, muy superior al experimentado por el resto de los países de la región. De esta forma, esta variable nos permitirá en el segundo modelo corregir la estimación de acuerdo con el número de casos promedio que a lo largo de la pandemia registraron los países.

Por último, y teniendo en cuenta que entre los ocho países de América del Sur que aquí se analizan hay una gran variación de contextos, también se incluyeron variables dicotómicas que distinguen la pertenencia a cada uno de los países. Ello se hizo a fin de corregir el impacto contextual de cada país<sup>66</sup> y controlar

---

66 Tales variables fueron incluidas en los dos modelos de regresión como forma de controlar la influencia contextual de cada país. Pero dichas variables no se reportan en las tablas a fin de ofrecer mayor claridad en la interpretación de los resultados. Se tomó como referencia el caso de la Argentina que posee la misma media de movilidad que la obtenida para el conjunto de países de América del Sur. Ello implica que el resto de las variables dicotómicas permiten corregir las desviaciones de cada país de la pauta promedio. Algunas de las

posibles influencias relacionadas con algunos casos en particular, y que escapen a razones sociodemográficas o que no hayan sido incluidos en los modelos.

Es necesario recordar aquí que, dada la restricción en el número de casos y países, los resultados obtenidos no deben ser tomados de forma determinante, sino más bien como orientativo. Tales resultados serán los que orientarán el análisis en profundidad de los tres países seleccionados para caracterizar más detalladamente los estilos de gestión frente a la pandemia: Brasil, Argentina y Uruguay. De esta manera, la investigación adoptará un carácter más cualitativo, permitiendo cerrar el círculo al lograr una triangulación de técnicas que proporcionará un mayor control de las variables independientes, dependientes e intervinientes.

Nuevamente, debemos advertir una serie de limitaciones del presente análisis. La primera tiene que ver con la calidad de los datos y la dificultad de poder registrar contagios, dadas las características de la enfermedad por coronavirus. A la fecha (septiembre 2020), cada país informa a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sus datos, cada país establece sus propios criterios para registrar los casos confirmados, sospechosos y las muertes, y tales criterios difieren de país a país, con lo cual podemos estar comparando cosas que son técnicamente incomparables. En general, puede verse a través de distintos indicadores que hay más casos en los países que los que realmente se han confirmado. Además, el COVID-19 es una enfermedad nueva de la cual aún hay muchas características que se desconocen, aún más, con el correr de los días vamos adquiriendo nuevos conocimientos que modifican lo conocido previamente. Esto quiere decir que lo que sabemos hoy en día de la enfermedad y de su dinámica, con base en la información disponible actualmente, puede luego cambiar y ser invalidado por nueva información y nuevos descubrimientos.

---

variables fueron excluidas automáticamente por colinealidad con las variables sociodemográficas.

Al dinamismo del conocimiento que se tiene de la enfermedad, se le suma el hecho de que los registros se realizan en tiempo real y en un contexto de emergencia, donde puede variar su calidad de acuerdo con la etapa de la curva de crecimiento de contagios en la cual el país se encuentra y no están sujetos a controles de calidad. Una última limitación del análisis que aquí se presenta es el número reducido de países que se están comparando (N=8), que podría limitar los grados de libertad del análisis de regresión. Con lo cual las conclusiones que puedan extraerse de los modelos deben ser consideradas como orientadoras de posibles relaciones, pero nunca en sentido determinante o estricto.

### Hacia una explicación

Como se explicó previamente, estimaremos dos modelos de regresión lineal múltiple del tipo *Time Series Cross Sectional*<sup>67</sup> que nos permite distinguir el agrupamiento por país y la sucesión temporal de los datos registrados:

---

67 Si bien el limitado número de países incluido al análisis podría limitar los alcances del modelo de regresión y sus conclusiones deben ser tomadas con cautela, dada la estructura de los datos, por día y por país, no es plausible estimar otro modelo más sencillo ya que no reconozca la línea temporal o los agrupamientos por país. Desconocer la estructura longitudinal y anidada por país de los datos implicaría muchos más riesgos de posibles sesgos y errores en los coeficientes estimados. Se estimaron los diagnósticos correspondientes para comprobar los supuestos de linealidad, homocedasticidad, no colinealidad y normalidad de los residuos. También fueron estimados los diagnósticos para descartar autocorrelación. Adicionalmente, se calcularon y se reportan errores estándar corregidos por panel. Se pueden ver los diagnósticos del modelo en el anexo

Tabla Nº 1: Modelos de regresión lineal TSCS para explicar niveles de movilidad de tránsito (Mod 1) y de nuevos casos diarios (Mod. 2) en los países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay del 23/1/2020 al 14/9/2020

Va. Dependiente	-1	-2
	TSCS con Panel corrected standard errors (VD Movilidad)	TSCS con Panel corrected standard errors (VD Nuevos casos diarios)
Nuevos casos diarios (lag 10) (días días antes)		0.76*** (0.05)
Movilidad tránsito (lag 1) (1 día antes)	.66*** (0.02)	
Movilidad tránsito (lag14) (14 días antes)		21,19* (-9.47)
Densidad poblacional	-0.08*** (0.02)	-33.12** (12.37)
PBI per cápita	-5.14 (3.70)	.00 (.00)
Pobreza extrema	-.17 (.17)	-5.06 (33.52)
Camas hospitaliarias cada 1000 habitantes		-252.88* (123.54)
Régimen de contagios		2044*** (361.66)
Índice de medidas restrictivas del gobierno	-.36*** (0.03)	
Índice de medidas económicas	-.06 (.03)	
Interacción medidas Restrictivas y medidas económicas	0.002*** (0.0004)	
Constant	0.65*** (.21)	.75*** (.04)
R <sup>2</sup>	0.82	0.67
N observaciones	1.457	1.400
N países	8	8
Prob > chi2	0.0000	0.0000
Observaciones por grupo Min/promedio/Max	177/182/189	166/175/185

En la tabla 1<sup>68</sup> se presentan dos modelos de regresión lineal *Time Series Cross Section*. Los coeficientes presentados en la columna (1) fueron estimados bajo un modelo con errores estándares corregidos por panel. Este modelo tiene como variable dependiente a la movilidad, entendida como un indicador de acatamiento. El modelo general con todas sus variables independientes incluidas logra explicar el 82% de la explicación de la movilidad. El modelo fue estimado para un total de 1.457 observaciones pertenecientes a los ocho países de América del Sur a lo largo de la pandemia y resultó ser significativo. Incluye un primer bloque de variables más estructurales que permiten incorporar características propias de cada uno de los países (densidad poblacional, pobreza extrema, y PBI per cápita). Luego, se introdujo el conjunto de variables que distinguen las medidas implementadas por los gobiernos (medidas restrictivas y medidas económicas, y un término de interacción entre ambas).

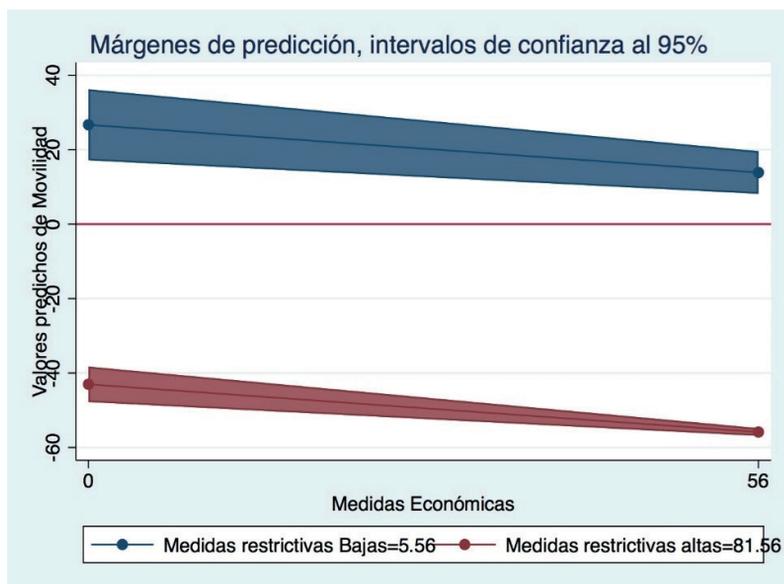
En relación con el primer bloque de variables más estructurales, alcanza significatividad la densidad poblacional que muestra que cada punto adicional de densidad reduce un 0.08 por ciento la movilidad. El resto de las medidas sociodemográficas no alcanzaron significatividad. Sobre nuestras variables de interés, el índice de medidas restrictivas del gobierno alcanzó significatividad, y es de signo negativo. Esto nos indica que, por cada punto que se incrementa el índice, se reduce casi 0.36 la movili-

---

68 Las variables Nuevos casos diarios (10 días antes/Lag10) Movilidad (1 día antes/ lag1) y Movilidad (14 días antes/lag14) se incluyen en ambos modelos para corregir el posible riesgo de correlación espacio temporal de primer orden AR-1. Las bases de datos que poseen series temporales y espaciales suelen tener un problema de correlación de primer orden (*first order autocorrelation*) que se corrige empleando "Panel corrected standard errors" e incluyendo la variable dependiente con efecto retrasado (lag 1 /lag10) Beck y Katz (1995). Asimismo, la inclusión de estas variables nos permite controlar el efecto de ventana que posee la incubación de la enfermedad por coronavirus de entre 10-14 días. Es decir, los contagios de hoy son el reflejo de los contagios que hubo hace 10-14 días. En el apéndice del artículo se ofrecen más detalles sobre este tipo de estimación y sus controles.

dad. El índice de medidas económicas no fue significativo. Pero el término de interacción que pusimos a prueba también resultó significativo y positivo, esto estaría indicando que las medidas económicas refuerzan el efecto de las medidas restrictivas, en la reducción de la movilidad. Este dato permite captar la multidimensión que requieren las medidas gubernamentales. No solo son necesarias medidas restrictivas a fin de reducir los contagios diarios, sino que estas medidas deben estar acompañadas por políticas económicas y fiscales de contención que permitan a todos aquellos que dejaron de percibir ingresos por las medidas frente al coronavirus puedan seguir acatando y cumpliendo con lo que el gobierno va implementando. Este hallazgo concuerda con el registrado en Barberia et al., 2020b, que apunta a la importancia de adoptar medidas más abarcativas a fin de lograr una mayor adhesión a dichas medidas de distanciamiento social. Para terminar de comprender mejor el efecto de los tipos de medidas implementados por el gobierno y de su interacción, realizamos a continuación un gráfico que nos muestra, con base en simulaciones, el efecto de los márgenes de predicción sobre los valores predichos de movilidad cuando pasamos por los distintos valores de medidas restrictivas y medidas económicas.

Márgenes de predicción del Modelo 1, sobre los valores predichos de Movilidad, al cambiar los valores de las medidas restrictivas y las medidas económicas (intervalos de confianza al 95%)

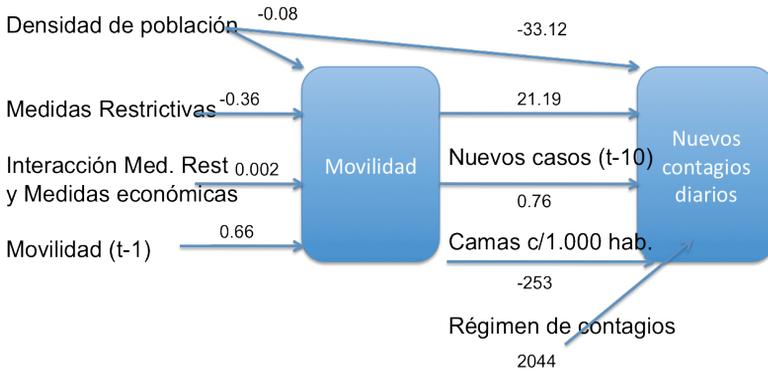


Podemos apreciar que, cuando hay mayor valor de medidas económicas, el efecto de las medidas restrictivas reduce aún más la movilidad, que cuando los valores de medidas económicas son bajos. Es decir, en los escenarios con medidas restrictivas bajas, tener más medidas económicas permite reducir la movilidad en 13 punto porcentuales. En un escenario de medidas restrictivas altas, pasar de tener bajas medidas económicas a tener altas medidas económicas permite una reducción de la movilidad de 12 puntos porcentuales. Del gráfico también se desprende que el efecto de las medidas restrictivas es mayor que el de las económicas. En un escenario de medidas económicas bajas, pasar de tener pocas a muchas medidas restrictivas nos lleva de un escenario

con un 27 por ciento de movilidad a uno de reducción del 55 por ciento de la movilidad. En un escenario con medidas económicas altas, ese mismo cambio en las medidas restrictivas nos permite pasar de una movilidad de 14 puntos porcentuales a otra de reducción del 43 por ciento. El efecto de las medidas restrictivas en la movilidad es muy alto, y es aún mayor cuando tales medidas están acompañadas con medidas económicas.

El modelo reportado en la columna 2 tiene como variable dependiente a la variable nuevos casos diarios. Este modelo reporta un R2 que nos indica que el modelo permite explicar un 67% de la variación en el número de nuevos casos diarios al interior de los países. El modelo resultó significativo. El modelo fue estimado para un total de 1.400 observaciones pertenecientes a los ocho países de América del Sur, a lo largo de la pandemia y resultó ser significativo. Este modelo incluyó una variable que registra los nuevos casos diarios de 10 días antes que logró significatividad. Su coeficiente nos indica que, cada nuevo caso diario registrado 10 días antes, suma 76 nuevos casos en el día actual. En relación con el primer bloque de variables sociodemográficas, alcanza significatividad la densidad poblacional que muestra que por cada punto adicional de densidad hay 33 nuevos contagios diarios menos. La otra variable de este bloque que es significativa es el número de camas de hospital cada 1.000 habitantes. Cada cama adicional cada 1.000 habitantes reduce 253 nuevos casos diarios. El resto de las medidas sociodemográficas no alcanzaron significatividad. Sobre nuestra variable de interés, la movilidad alcanza significatividad y con signo positivo. Mientras mayor nivel de movilidad (menor nivel de acatamiento), mayor es el número de nuevos contagios diarios por país y día. Por cada punto adicional de movilidad se suman 21 nuevos casos diarios. Por último, la variable Régimen de contagios fue altamente significativa y positiva, así, pasar a un régimen con un mayor número de contagios diarios promedio implica aumentar 244 nuevos casos.

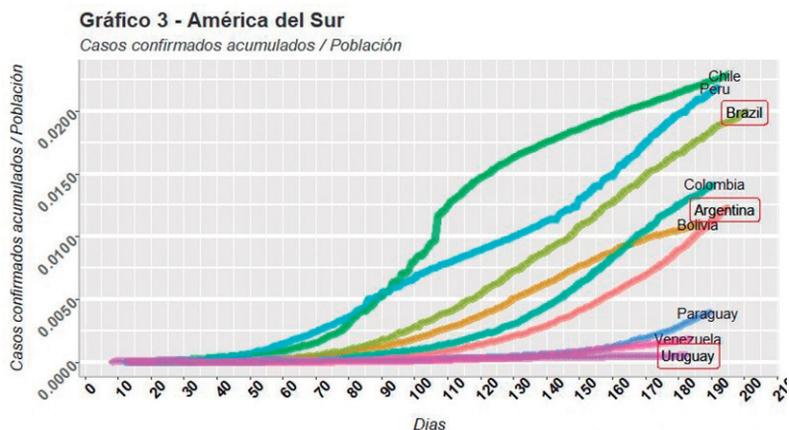
Figura 1: Resumen completo de los modelos



### Los casos seleccionados de América del Sur: Argentina, Brasil y Uruguay

Hasta ahora hemos podido caracterizar algunos rasgos comunes sobre las formas en las cuales los distintos gobiernos de América del Sur han gestionado la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19. Para poder profundizar mejor en los distintos estilos de manejo de la crisis, en la segunda sección del trabajo, seleccionamos tres casos de interés: Argentina, Brasil y Uruguay. Si tenemos en cuenta la evolución de los casos acumulados en la región, podemos identificar tres tipos de países. Aquellos que poseen un mayor número de contagios acumulados –Chile, Perú y Brasil–, un grupo intermedio –Colombia, Argentina y Bolivia– y un grupo con un menor número de casos sobre población –Paraguay y Uruguay–. De cada grupo hemos seleccionado un país a fin de poder profundizar en las medidas tomadas a lo largo de la pandemia, su forma de implementación y sus resultados en términos de contagios. Como se observa en el gráfico 1, estos países se comportan de acuerdo con tres grupos que poseen curvas de contagios acumulados (sobre población) distintas. Y si bien, al 15/9, como señala el gráfico 2 (Anexo), Argentina es el que posee

mayor casos diarios (sobre población), el comportamiento de los tres países varía en función del grupo de países que pertenece.



Fuente: elaboración propia con base en datos del COVID-19  
Global Cases by the CSSE at Johns Hopkins University.

Como se señala en la primera sección, nuestro argumento gira en torno a que los distintos tipos de gestión política frente a la pandemia que implementó cada gobierno muestran las distintas formas de concebir el rol del Estado. Brasil, desde el primer momento, llevó adelante un discurso que minimizaba las consecuencias de la pandemia frente a las consecuencias sociales y en donde las medidas tomadas priorizaban el sostenimiento de la actividad económica. Para la Argentina, el discurso frente a la pandemia se construyó destacando el rol central del Estado, donde se priorizaba la contención de las consecuencias sociales de la pandemia, frente a las consecuencias económicas, articulando un enfoque estado-céntrico. Uruguay llevó adelante un discurso más equilibrado entre contener las consecuencias sociales de la pandemia y mantener cierto grado de actividad económica, que

podríamos caracterizar como socio-céntrico. Como se observa en el gráfico 2 (Anexo), la dinámica de las curvas de contagios de la Argentina y Brasil son inversas. La Argentina sostuvo una baja tasa de contagios diarios hasta el día 160 desde el primer caso registrado y luego subió rápidamente. Brasil, en cambio, tuvo una alta tasa de contagios diarios al comienzo de la pandemia y una baja a partir del día 150. Uruguay, al contrario, mantuvo baja su tasa de contagios diarios en todo momento desde el comienzo de la pandemia hasta la actualidad. Caracterizar estos tres estilos de gestión nos permitirá conocer más acabadamente las estrategias desarrolladas por los países suramericanos frente a la pandemia y extrapolar algunas conclusiones sobre el rol del Estado.

### Los países y las medidas adoptadas en función de las etapas de la pandemia

En la tabla 2 se pueden ver las distintas medidas tomadas por cada país seleccionado en tres etapas distintas: la etapa I (día 1 a 50), etapa II (día 51 a 149) y etapa III (día 150 a 210). Este recorte temporal se justifica por la notable diferencia tanto de la curva de contagios acumulados como de contagios diarios, como se observa en los gráficos 1 y 2. En detalle, cada país tuvo distintas secuencias de políticas restrictivas,<sup>69</sup> sanitarias<sup>70</sup> y económicas<sup>71</sup> que, para describirlas, utilizamos la base de datos COVID-19 Government Response Tracker de Oxford University desde la cual

---

69 De acuerdo con la base: cierre de instituciones educativas, cierre de lugares de trabajo, restricción del transporte público, restricción de circulación interna, restricción de eventos masivos, restricción de cuarentena obligatoria, control del movimiento internacional.

70 De acuerdo con la base: política de testeos, político de información pública, política de contactos estrechos de los contagiados.

71 De acuerdo con la base: políticas económicas tendientes a compensar 50% o más del salario del la población económicamente activa ante la disminución de la actividad económica; congelamiento de tarifas de servicios públicos y congelamiento de compromisos financieros públicos y privados (parcial o total).

unificamos el criterio analítico. Cada etapa es analizada a partir de los tres estilos de gestión de la pandemia –mínima, estado-céntrica y socio-céntrica– que proponemos. Argumentamos que la eficacia de las políticas que tendieron a la reducción de la movilidad de las personas estuvo influenciada por la estrategia política que los tres gobiernos plantearon obteniendo, así, resultados muy disímiles entre sí.

De la tabla 2 podemos ver que la Argentina es el país que ha mantenido políticas restrictivas más estrictas a lo largo de las distintas fases de la pandemia. Solo flexibilizando entre la segunda y tercera etapa la posibilidad de concurrir a los lugares de trabajo, la cuarentena y el movimiento interno. En el caso de Brasil, podemos ver en la tabla 2 que se mantuvieron mayores niveles de flexibilidad en las medidas implementadas a lo largo de las distintas etapas de la pandemia. Nos referimos a la posibilidad de acudir a los lugares de trabajo, la posibilidad de hacer reuniones entre personas, una cuarentena parcial al inicio, mantener el movimiento interno e internacional y desarrollar una política de rastreo de contactos limitada. El caso de Uruguay desarrolló un perfil mixto con menores medidas restrictivas en algunos aspectos y sosteniendo ciertas restricciones en algunos otros aspectos. Por ejemplo, las clases presenciales de las instituciones educativas fueron restringidas hasta parte de la segunda fase. No hubo restricciones a las reuniones entre personas, la cuarentena fue muy laxa, no hubo restricciones al transporte público, no hubo restricciones al movimiento interno y la política de rastreo de contactos fue limitada. Abordaremos más detalles de esta tabla en la reconstrucción de cada caso.

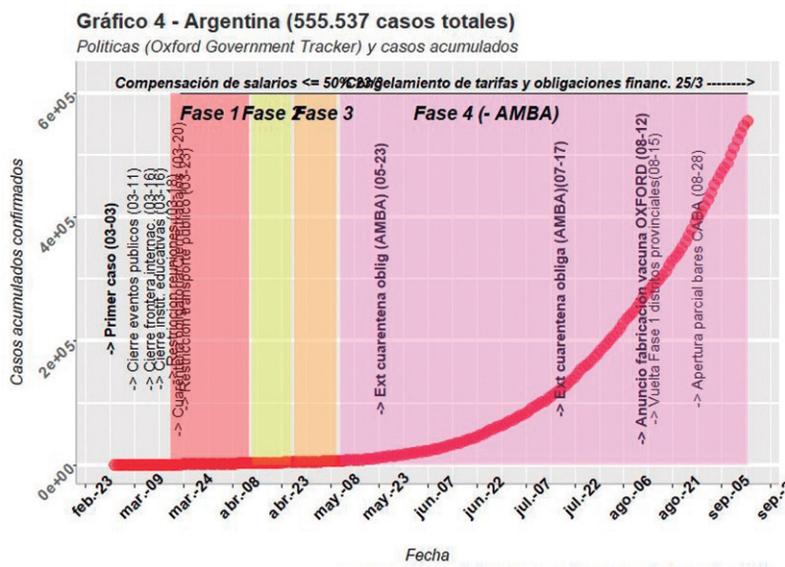
Tabla N°2: Descripción de las políticas públicas implementadas por Argentina, Brasil y Uruguay frente a la pandemia de Covid-19, a lo largo de marzo a septiembre de 2020

Tabla 2		Oxford Covid-19 Government Response Tracker										COVID_19 Global Cases by the CSSE at Johns Hopkins University	
		Políticas de restricción y clausura (Stringency Index - C)										Políticas sanitarias (Health System Policies - H)	
Etapas*	Instituciones educativas (C1)	Lugares de trabajo (C2)	Eventos públicos (C3)	Reuniones e/ personas (C4)	Restricción en transporte público (C5)	Cuarentena (C6)	Movimiento interno (C7)	Movimiento internacional (C8)	Campaña de información pública (H1)	Política de tests (H2)	Política de contactos estrechos (H3)	Casos	Muertes
Argentina	I	Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Fuerte	Automáticos+	Fuerte	3.031	152
	II	Estricta	Estricta/Parcial	Estricta	Estricta	Estricta	Parcial	Parcial/Estricta	Fuerte	Automáticos+	Fuerte	178.996	3.288
	III	Estricta	Parcial/Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Parcial/Estricta	Estricta	Fuerte	Automáticos+	Fuerte	555.537	11.352
Brasil	I	Estricta	Laxa/Estricta	Estricta	Laxa/Parcial	Parcial	Laxa/Estricta	Parcial/Estricta	Fuerte	Automáticos+	Limitada	28.320	1.736
	II	Estricta	Estricta/Parcial	Estricta	Parcial/Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Fuerte	Automáticos	Limitada	2.287.475	84.082
	III	Estricta	Parcial/Estricta	Estricta	Estricta	Estricta	Estricta/Laxa	Laxa	Fuerte	Automáticos	Limitada	4.330.455	131.625
Uruguay	I	Estricta	Parcial	Estricta	Ninguna	Parcial	Laxa/Parcial	Laxa/Parcial	Fuerte	Automáticos+	Limitada	652	17
	II	Estricta/Laxa	Parcial/Ning	Estricta/Ning	Parcial/Ning	Laxa/Ning	Parcial/Ning	Estricta/Laxa	Fuerte	Automáticos+	Limitada	1.353	37
	III	Laxa	Ninguna/Laxa	Laxa/Parcial	Ninguna	Ninguna	Laxa	Ninguna	Fuerte	Automáticos	Limitada	1.780	45

\* Etapa I = día 0 a 50 / Etapa II = día 50 a 149 / Etapa III = día 149 a 201

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de Oxford Covid-19 Government Response Tracker y COVID\_19 Global Cases by the CSSE at Johns Hopkins University

## Argentina al 13 de septiembre: una visión estado-céntrica



Fuente: Elaboración propia a partir de COVID-19 Government Response Tracker.  
 More at: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

En el caso de la Argentina, los primeros casos se registraron a principios del mes de marzo. En cuanto a las medidas restrictivas del gobierno, hubo una política estricta respecto al cierre presencial de las instituciones educativas, a la imposibilidad de concurrir presencialmente a los lugares de trabajo, a la realización de eventos públicos, se prohibieron las reuniones de más de 10 personas, hubo fuertes restricciones en relación con el funcionamiento del transporte público, hubo una cuarentena estricta, se redujo fuertemente el movimiento interno. A mitad del mes se dio un cierre parcial de frontera, de vuelos provenientes de áreas afectadas y, posteriormente, se procedió al cierre total de

fronteras. En cuanto a las políticas sanitarias, hubo una fuerte campaña de información pública, la política de testeos se basó en los casos con síntomas y hubo una fuerte política de contactos estrechos. En lo referente a las políticas económicas, la Argentina fue, con Uruguay, uno de los países que más recursos destinó para contener la reducción de la actividad económica y la movilidad de las personas. Por un lado, tres días después de decretar la cuarentena social, solidaria y obligatoria se implementó una compensación menor o igual a 50% de salarios (23 de marzo) de las empresas (REPRO) que perdura hasta la actualidad y, por otro lado, se aplicó un congelamiento generalizado de tarifas y de obligaciones financieras desde el 25 de marzo a la actualidad. Finalmente, se planteó un sistema de apertura progresiva de la actividad económica a través de fases que consisten en 5 Fases: I (10 de marzo al 24 de marzo), II (20 de marzo al 13 de abril), III (27 de abril al 10 de mayo), IV (11 de mayo-actualidad) y la V denominada “nueva normalidad” aún no aplicada. Estas fases se fueron implementando de manera diferenciada en cada provincia de acuerdo con la evolución de los contagios registrados y a una serie de criterios epidemiológicos.

La mayoría de estas medidas adoptadas en marzo siguen, total o parcialmente, en vigencia, pero la dinámica de la curva de contagios diarios aumentó significativamente a partir del mes de julio. Estas políticas que describimos han sido implementadas desde un componente Estado-céntrico que utilizó el gobierno nacional desde el comienzo de la pandemia. Estas políticas diseñadas desde el gobierno central fueron coordinadas con los y las gobernadoras de las distintas provincias. Apelando en cada acción de gobierno al rol central del Estado como articulador tanto de las políticas nacionales como del cumplimiento de las medidas de prevención, el presidente Alberto Fernández centralizó en su figura presidencial el manejo de la pandemia. Por un lado, se apuntó a una discusión entre actividad económica y prevención sanitaria por la cual el presidente, en reiteradas oportunidades, tanto a principio de la cuarentena obligatoria como en cada ex-

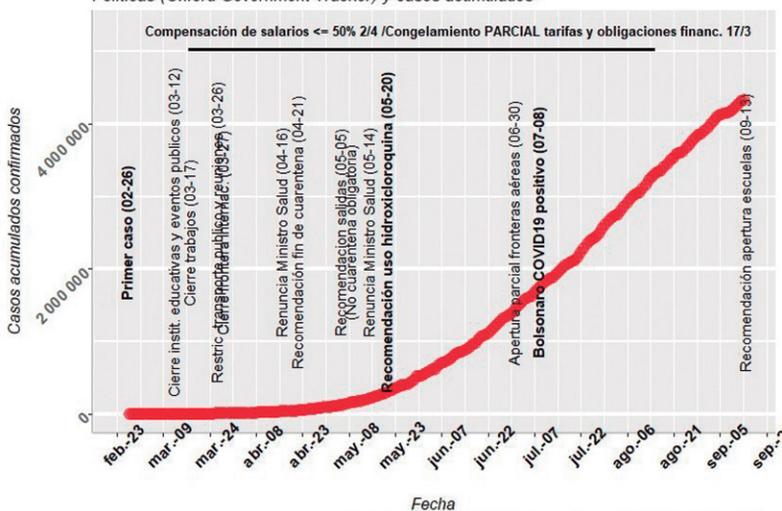
tensión de esta (como muestra el gráfico 4), apeló a frases tales como “una economía que cae se levanta. Pero una vida que se cae no la levantamos más”. Nuevamente, la apelación a un rol activo del Estado nacional orientó la dirección de cada fase de apertura, en acompañamiento de los gobiernos provinciales, que fueron parte de esta estrategia, mostrando una fuerte coordinación vertical entre los Estados.

Por otro lado, las campañas informativas sanitarias utilizaron frases como “el Estado te acompaña”, “quedate en casa”, “seguí cuidándote”, señalando mensajes desde el ámbito público a la sociedad en forma de recomendación. Puede verse aquí una diferencia respecto de los mensajes emitidos en Uruguay, que apeló a colocar a la sociedad en el centro de la responsabilidad en sus mensajes. El gobierno nacional de la Argentina apuntó a asumir la responsabilidad de los resultados, sean a favor o en contra, de las políticas preventivas y, fundamentalmente, asumió la responsabilidad de la baja en la actividad económica. Con el paso de los meses, la caída en la actividad económica comenzó a hacerse sentir y el consenso inicial frente al sostenimiento de las medidas restrictivas comenzó a mermar. Ciertos sectores sociales comenzaron a manifestarse en pequeñas convocatorias presenciales que tienen múltiples demandas, entre ellas, el fin de la cuarentena obligatoria.

## Brasil al 13 de septiembre: una visión mínima

**Gráfico 5 - Brasil (4.330.455 casos totales)**

Políticas (Oxford Government Tracker) y casos acumulados



Fuente: Elaboración propia a partir de COVID-19 Government Response Tracker.  
 More at: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

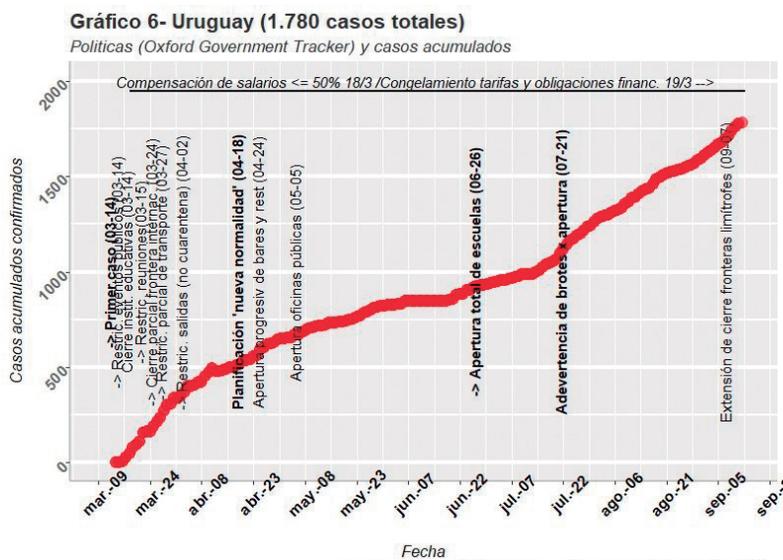
El caso de Brasil, en este momento, ya es un caso paradigmático junto a EE. UU. y Gran Bretaña por la cantidad de contagios alcanzados en poco tiempo. El 26 de febrero se anuncia el primer caso del país y también de la región. La primera política registrada en la base de datos OxCGRT es tres semanas después con el cierre de instituciones educativas y restricciones a reuniones con más de 10 personas (12 de marzo). A su vez, en relación con los lugares de trabajo, en un primer momento se sugirió la realización de teletrabajo que, con el correr de los días, se hizo obligatorio. Se mantuvo de forma parcial y más flexibles la política sobre el funcionamiento del transporte público, la cuarentena, a

la vez, el cierre de fronteras fue parcial. La política sanitaria seguida desde el gobierno nacional ha sido una estrategia laxa que incluso tensionó el sistema político con algunos Estados federales que no acompañaron esa estrategia. Sin embargo, hubo una fuerte política de comunicación, la política de testeo se restringió a personas con síntomas y hubo una limitada política de rastreo de contactos. Como se observa en la tabla 2, solo se mantuvieron flexibles las políticas respecto a la cuarentena y al transporte público, y respecto a la política de contactos estrechos también continuó siendo limitada. Se pudo ver una importante descoordinación vertical entre las políticas implementadas desde el gobierno central y los gobiernos estatales. Incluso, en un período de un mes (del 16 de abril al 14 de mayo), el Ministerio de Salud tuvo tres ministros distintos por diferencias con el presidente. En lo referente a la política económica, la situación sigue la misma lógica ya que, al igual que Chile, a partir del 17 de marzo se implementó un congelamiento parcial de tarifas y obligaciones financieras y dos semanas después, una compensación del 50% o menor de los salarios.

Brasil, a diferencia de la Argentina y Uruguay, no ha apelado a un mensaje de responsabilidad desde el Estado o desde la sociedad, sino que, al contrario, el presidente Jair Bolsonaro ha minimizado las consecuencias sanitarias de la pandemia y ha realizado una perspectiva activa de reapertura temprana tanto de la actividad económica como de la movilidad de las personas. El presidente en reiteradas ocasiones ha mencionado: “el coronavirus es una fantasía inflada por la prensa”, “algunos políticos cerraron todo durante la pandemia y yo siempre dije que no tenían que cerrar nada” o “Dios nos dio la hidroxiclороquina” (medicamento que luego se comprobó no tenía beneficios clínicos para pacientes infectados por el COVID-19 e incluso su uso puede tener consecuencias para la salud). La estrategia del gobierno de Brasil ha sido priorizar una rápida apertura económica justificándolo a partir de minimizar la pandemia. El propio presidente, al ser notificado positivo de COVID-19 (08/07), declaró “este virus es casi

como la lluvia, te va a afectar” haciendo referencia a la inevitabilidad del contagio general de la población. Brasil ha sido uno de los tres países seleccionados, el que en el largo plazo menos caída del Producto Bruto Interno ha tenido al mismo tiempo que más muertes sobre población posee. La visión minimizadora del cuidado sanitario frente a la pandemia y la prioridad en la continuidad de la actividad económica se refleja en dicha situación.

### Uruguay al 13 de septiembre: una visión socio-céntrica



Fuente: Elaboración propia a partir de COVID-19 Government Response Tracker.  
 More at: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/>

Uruguay registró el primer caso el 14 de marzo a partir de lo cual, como se observa en la tabla 2, se implementaron una serie

de políticas tempranas con el fin de frenar la reproducción de los contagios. Efectivamente, Uruguay es el país de la región que, en términos comparativos, mejor se encuentra a nivel epidemiológico. En relación con las políticas restrictivas, este país mantuvo un perfil entre laxo y mixto, sosteniendo restricciones fuertes en algunas áreas y más laxas en otras. En relación con las instituciones educativas, mantuvo el cierre de escuelas en marzo, abril y mayo, flexibilizando en junio. La política de concurrencia a los lugares de trabajo se mantuvo laxa a lo largo de todo el período. Hubo una política estricta en relación con la restricción de eventos públicos. Sobre la política de reuniones entre personas no hubo ninguna restricción. La política de cuarentena fue laxa en gran parte del período al igual que las restricciones al movimiento interno, que fueron parciales. La particularidad de este caso es el achatamiento de la curva sin la necesidad de implementar una cuarentena obligatoria. Sobre las políticas sanitarias hubo una fuerte política de comunicación, los testeos se hicieron a personas sintomáticas y la política de rastreo de contactos estrechos fue limitada durante todos los meses. En la dimensión de políticas económicas, el caso de Uruguay es interesante ya que, si bien no realizó una cuarentena obligatoria y descansó en la responsabilidad de la sociedad en el cuidado y prevención individual, sí incentivó esta visión desde la política económica. De los países seleccionados, es el que más rápido respondió en este rubro desde el primer caso y cuatro días después realizó una compensación del 50% o menor de los salarios (18 de marzo) y un congelamiento generalizado de tarifas y obligaciones financieras al otro día (19 de marzo). Esto nos permite reafirmar, también, que la relación entre la política económica y la implementación/cumplimiento de esa política se refuerzan.

Al mismo tiempo, la particularidad del país ha sido mantener una curva de contagios diarios constante y en baja de marzo a septiembre. Tanto la visión del gobierno, encabezado por el presidente Luis Alberto Lacalle Pou, como la política sanitaria y económica seguidas, se sintetizan en lo que el presidente definió

como *libertad responsable*. A diferencia de la Argentina, no se instrumentó una cuarentena obligatoria extensa (por la baja cantidad de casos) pero, a diferencia de Brasil, no lo hizo desde una visión minimizadora de la pandemia, sino ubicando a la sociedad en el centro de la responsabilidad frente a la pandemia. Por lo tanto, Uruguay presenta un caso particular de equilibrio, donde el Estado se hizo presente con políticas públicas y campañas de prevención, pero sin asumir la responsabilidad completa de los contagios, sino que lo realizó compartiendo la responsabilidad de los resultados con la sociedad. Está vigente una emergencia sanitaria en el país, pero al mismo tiempo existe apertura progresiva de la actividad económica, oficinas públicas y sistema educativo en general. Así, el presidente, en distintas oportunidades, expresó frases que reflejan esta responsabilidad compartida:

Nos relajamos un poco, retrocedimos casilleros [...] esperamos volver a retomar la idea de levantar la emergencia sanitaria, pero depende de la conducta de los uruguayos, si hoy los registros de la pandemia en nuestro país son aceptables en comparación con el resto del mundo no es por el gobierno, nosotros solo interpretamos la vocación nacional que era la utilización responsable de su libertad, lo que subyace atrás y para mí es el ejemplo que tenemos que tener es el fino equilibrio social y fino equilibrio de sintonía que encontró un gobierno con su gente, el gobierno lo que hizo fue confiar en la gente.

En ese sentido, desde el comienzo de la pandemia donde el gobierno decidió no decretar una cuarentena obligatoria, Uruguay se diferenció rápidamente de los países que sí tomaron esa vía, como la Argentina. Pero también se diferencia de aquellos países que minimizaron la pandemia, como Brasil. Y si bien Uruguay se encuentra en septiembre en medio de una recesión económica, el gobierno ha extendido la decisión de mantener el cierre parcial de fronteras internacionales y sostener la emergencia sanitaria a

pesar de que una porción grande de su Producto Interno Bruto se compone de la actividad proveniente del turismo internacional. Nuevamente, a pesar de que la mayoría del turismo uruguayo proviene de la Argentina, el gobierno decidió no abrir las fronteras.

## Conclusiones

Hace apenas seis meses que fue reconocida la existencia del nuevo COVID-19. En un breve lapso de tiempo el virus recorrió el mundo y transformó la vida cotidiana de quienes lo habitamos. Las formas tradicionales de organización social fueron transformadas y la capacidad de gestión de los Estados fue desafiada de un modo sin precedentes. Ciertos Estados respondieron de formas más tardías o laxas y llegaron a saturar (o tensionar) sus sistemas sanitarios. Otros países adoptaron medidas de forma temprana y efectiva, con lo cual lograron contener la situación sanitaria y evitar el agotamiento de los recursos sanitarios. Ante respuestas disímiles, existen consecuencias políticas, sociales y económicas particulares en cada país que actualmente están en tensión y debate.

El objetivo principal que nos propusimos en este artículo fue el analizar los distintos tipos de respuestas estatales de los países del Cono Sur frente a la pandemia de COVID-19, evaluar sus resultados y reflexionar sobre sus consecuencias en distintos aspectos de la organización social y política. Para ello, comenzamos estimando dos modelos de regresión para conocer cómo las medidas restrictivas y las medidas económicas afectaron a la movilidad en los ocho países de América del Sur y luego cómo esa movilidad afectó el número de nuevos casos diarios.

En primer lugar, pudimos ver que las medidas tomadas por los gobiernos tuvieron una fuerte influencia en los nuevos contagios a través de la reducción de la movilidad. Pudimos ver

que las medidas restrictivas afectaron la movilidad, reduciéndola, pero su efecto fue mayor cuando estas medidas fueron acompañadas por medidas económicas. En este sentido, la coordinación y la coherencia de las políticas públicas implementadas importa. A lo largo de este trabajo encontramos evidencia preliminar que nos permite afirmar que las medidas adoptadas por los gobiernos tuvieron impactos medibles que se reflejaron de forma directa en la movilidad y de forma indirecta en términos de contagios.

A mayor restricción en las medidas implementadas por los gobiernos del Cono Sur, menor movilidad se experimentó. A su vez una menor movilidad se reflejó en un menor número de nuevos contagios diarios. Esta afirmación se sostiene en los datos aquí presentados. Los cuales demuestran que no solo las medidas restrictivas fueron beneficiosas a la hora de reducir los contagios, sino que la coherencia de un paquete vasto y amplio de medidas hizo la diferencia. Los países que incluyeron medidas restrictivas, pero también medidas económicas y financieras, podrían definirse como la mejor estrategia a la hora de reducir los contagios de COVID-19. Es decir, la coherencia y coordinación entre políticas sanitarias, económicas y políticas (intra e interestatal) tuvieron efecto positivo en la reducción del número de contagios.

Luego de caracterizar las pautas comunes, buscamos profundizar en los estilos de gestión de la pandemia experimentados por los ocho países de América del Sur. Analizamos tres casos representativos Argentina, Brasil y Uruguay que nos permitieron ver ahora las diferencias en los estilos de gestión durante la crisis ocasionada por el coronavirus. Así encontramos que, para Argentina, Alberto Fernández planteó desde un inicio una administración de la pandemia un rasgo estado-céntrico. Por su lado, Brasil, con la presidencia de Jair Bolsonaro, sostuvo la minimización de los efectos de la pandemia priorizando la actividad económica y la apertura de las actividades habituales de la sociedad tempranamente. Finalmente, Uruguay, con Luis Alberto

Lacalle Pou, transitó desde el comienzo un fuerte componente socio-céntrico compartiendo la responsabilidad de la trayectoria de la pandemia entre el Estado y la sociedad.

El principal desafío que enfrentan hoy en día los gobiernos de los países sudamericanos se relaciona con cómo sostener las medidas restrictivas y cómo ir flexibilizándolas sin que ello afecte el número de nuevos contagios. No existe hasta el momento respuesta clara. El presente trabajo nos deja algunas reflexiones en dicho sentido. Las medidas económicas son importantes para lograr adhesión y acatamiento de las medidas restrictivas y, principalmente, para poder sostenerlas a lo largo del tiempo.

Con el transcurrir de la pandemia, la adopción de cuarentenas extensas se hace sentir en la población. Los países que adoptaron cuarentenas estrictas que se han alargado en el tiempo han visto disminuir la efectividad de las medidas adoptadas por sus gobiernos (como se ve claramente en la Argentina). Los datos que aquí aportamos parecen abonar la interpretación de que solo es posible mantener dichas restricciones si existe un conjunto de medidas integrales que aseguren una contención económica para aquellos sectores más perjudicados por la disminución de la actividad económica, que traen aparejadas las cuarentenas. También, el caso de Uruguay nos refleja que una responsabilidad compartida entre Estado y sociedad puede ser un posible camino exitoso para controlar futuros brotes ante la apertura económica, equilibrando actividad social con cuidado ciudadano. El efecto de las medidas restrictivas parece diluirse a medida que se extienden en el tiempo las restricciones. En tal caso, las medidas de contención económicas parecen ser aún más importantes para poder seguir conteniendo los contagios en cada país.

La tarea pendiente es ampliar el estudio de las posibles salidas de las cuarentenas. Evaluar qué políticas resultan más coherentes y coordinadas a la hora de flexibilizar las cuarentenas sin que ello conlleve riesgos para el sistema sanitario. Otro importante interrogante que nos muestra este trabajo tiene que

ver con las movilidades: ¿una vez atravesada esta pandemia las movilidades cotidianas volverán a ser como antes, tanto en su magnitud como en sus características?

A modo de cierre, podemos decir entonces que la respuesta estatal importa y mucho en la contención de la pandemia y sus posibles consecuencias en la población. Pero también importan los enfoques y los modelos de gestión con los cuales cada gobierno ha respondido a la pandemia. Cómo cada gobierno comunica a la sociedad es un punto para seguir profundizando con mayor atención en futuros análisis. Las respuestas más tempranas se han demostrado más eficaces a la hora de contener los contagios. Las restricciones, las políticas sanitarias y las económicas han permitido una disminución en la movilidad que ha impactado positivamente en el número de nuevos contagios. Las medidas integrales que abarcan distintos aspectos y que incluyen, además de restricciones, medidas de acompañamiento económico, al igual que los modelos de gestión que proponen responsabilidades compartidas parecen ser la clave en la región a la hora de enfrentar al COVID-19.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos H. (2019). “Sobre la coordinación de políticas: Importancia y complicaciones”. 12. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de San Martín.
- Acuña, Carlos H. y Chudnosvky, Mariana (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos H. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-69). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1992). El estudio de las políticas públicas. 29.
- Barberia, Lorena; Cantarelli, Luis; Claro, M. Leticia; de Paula Moreira, Natália; Seelaender Costa Rosa, Isabel; Schmalz, Pedro; da Silva Pereira, Fabiana y Zamundio, Marcela (2020a). “The Effect of State-Level Social Distancing Policy Stringency Measures (SDPS) on Willingness to distance in the States of Brazil”. [Mimeo]. Junio.
- Barberia, Lorena; Cantarelli, Luis; Claro, M. Leticia; Seelaender Costa Rosa, Isabel; da Silva Pereira, Fabiana y Zamundio, Marcela (2020b). “Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0”. [Mimeo]. Abril.
- Beck, Nathaniel y Katz, Jonathan (1995). “What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data”. *The American Political Science Review*, 89(3), 634-647.
- Belayeth, Hussain (2020). “Stringency in policy responses to COVID-19 pandemic and social distancing behavior in selected countries”. Working paper. [Mimeo]. Abril.
- Bertoncello, R. (2018). “Movilidad, migración, fijación territorial de la población. Desafíos para la investigación en Geografía”. En Mikkelsen, Claudia y Picone, Natasha (comp.), *Geografías del presente para construir el mañana: reflexiones geográficas*

- que aportan a pensar el futuro* (pp. 11-26). Tandil: UNCPBA.
- Bonaccorsi, G., Pierri, F., Cinelli, M., Flori, A., Galeazzi, A., Porcelli, F., Schmidt, A. L., Valensise, C. M., Scala, A., Quattrocchi, W., & Pammolli, F. (2020). "Economic and social consequences of human mobility restrictions under COVID-19". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(27), 15530-15535. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.2007658117>
- Cais, Jordi (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Ver capítulos 1, 2, 3, 4 y 5.
- Castiglioni, Franco (1997). "La política comparada". En Pinto, J. (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Collier, David (1993). "El método comparado: dos décadas de cambio". En Morlino, L. y Sartori, Giovanni (comps.), *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza.
- (1995). Trajectory of a Concept: 'Corporatism' in the Study of the Latin American Politics. En Smith, Peter H. (ed.), *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis* (pp. 135-162). New York: Routledge.
- Collier, David y Levitsky, Steven (1998). "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa". *Ágora*, (8). Buenos Aires.
- Dogan, Mattei y Pelassy, Dominique (1984). "El análisis político comparado". *Contribuciones*. Buenos Aires.
- Evans, P., y Wolfson, L. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico*, 35(140), 529-562.
- Gutiérrez, A. (2009). Movilidad o inmovilidad, ¿qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos. XV CLATPU. Buenos Aires.
- Heredia, José Alfonso (2000). Planificación y estrategia en las organizaciones contemporáneas. Una guía metodológica, 77. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Jayatilleke, Achala U.; Sanjeewa Dayarathne; Padmal de Silva; Pandula Siribaddana; Rushan A. B. Abeygunawardana; Olivia Nieveras; Nilanthi de Silva y Janaka de Silva (2020). "COVID-19 case forecasting model for Sri Lanka based on stringency In-

- dex". DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.05.20.20103887>
- Lapalombara, J. y Beck, C. (1970). *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Lévy, J. (2001). "Os novos espaços da mobilidade". *GEOgraphia*, 3(6).
- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and Comparative Method". *American Political Science Review*, 65(3), 692-693.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Longstreth, F.; Steinmo, S., y Thelen, K. A. (eds.), (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Macridis, R. (1955). *The study of comparative politics*. New York: Random House, 9-11.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias". Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.
- Massey, D. (2008) *Pelo Espaço. Uma Nova politica da espacialidades*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- Mill, J. S. (1843). "Of the four methods of experimental inquiry". En *A System of Logic, Ratiocinative, and Inductive* (pp. 450-479). Ed. John W. Parker
- Montanari, A. y Staniscia, B. (2016). "Human Mobility: An Issue of Multidisciplinary Research". En Domínguez-Mujica J. (eds.), *Global Change and Human Mobility. Advances in Geographical and Environmental Sciences*. Singapore: Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-0050-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-10-0050-8_1)
- Peters, B. Guy (1998). "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination". *Public Administration*, 76(2), 295-311. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>

- (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (27). Caracas.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2001). “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29(2), 131.
- Podestá, F. (2002). *Recent Developments in Quantitative Comparative Methodology: the Case of Pooled Time Series Cross-section Analysis*. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Recent-Developments-in-Quantitative-Comparative-the-Podest%C3%A1/f7586d1e4e69d60938a8c30d5046a-827dea391da>
- Przeworski, Adam (2007). “Democracy, Equality, and Redistribution”. En Bourke, Richard y Geuss, Raymond (eds.), *Political Judgement* (pp. 281-312). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511605468.011>
- Sartori, Giovanni (1984). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Saylor, R. (2014). *State building in boom times: Commodities and coalitions in Latin America and Africa*. Oxford University Press.
- Sigler, Thomas et al. (2020). “The Socio-Spatial Determinants of COVID-19 Diffusion: The Impact of Globalisation, Settlement Characteristics and Population”. Disponible en: <https://www.researchsquare.com/article/rs-33615/v1> (22 de octubre de 2020).
- Stimson, J. A. (1985). “Regression in Space and Time: A Statistical Essay”. *American Journal of Political Sciences*, 29(4), 914-947.
- Subirats, Joan (2001). “El análisis de las políticas públicas”. *Gac Sanit*, Políticas públicas y sociedad civil, 15(3), 259-64.
- Urbani, Giorgio (1988). “Política Comparada”. En Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, Gianfranco *Diccionario de Ciencia Política*. México: Siglo XXI.
- Weber, M. (1904). “La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”. *Ensayos sobre metodología sociológica*, (39).
- Young, Richard D. (2003). “Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector”. *University of South Carolina, Institute for Public Service and Policy Research*. (28).

## ANEXO

### Libro de códigos

---

Dependent Variable Modelo 1: Movilidad	Información por día de cada país, respecto al tránsito en general. Los datos muestran cómo el tránsito cambia en comparación con los días de referencia. El día de referencia es el valor medio del periodo de 5 semanas comprendido entre el 3 de enero y el 6 de febrero del 2020. Un valor positivo demuestra aumento de tránsito ese día en ese país, un valor negativo demuestra la reducción del tráfico durante ese día y en ese país determinado. Fuente: Google, COVID-19 Community Mobility Reports.
Dependent Variable Modelo 2: New Daily infections	New Daily infections, by country and day Source: COVID-19 Dashboard base of the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) of Johns Hopkins University
<b>Independent Variables</b>	
New Daily infections, 10 days before	New Daily infections, Lagged 10 days before Source: (CSSE) of Johns Hopkins University
Population density	People per square kilometer Source: OurWorld Data
GDP per capita	GDP per capita is adjusted for price differences between countries (it is expressed in international dollars). Source: OurWorld Data

---

---

Extreme poverty	Percentage of the total population of each country under extreme poverty Source: OurWorld Data
Hospital beds every 1,000 inhab.	The total number of hospital beds divided by 1000 hab. Source: OurWorld Data
Stringency Index (SI)	It is a Government Restrictive Measures Index. This includes an assessment of the closure of educational institutions and workspaces, cancellation of public events and public transport, public information campaigns, restrictions on the internal movement of people and restrictions on international travel. All these variables measured daily by country, are then integrated into an index that varies between 0 (maximum flexibility) and 100 (maximum restriction). This variable was lagged 14 days before. Source: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT).
Economic Support Index (EF)	This includes evaluations of the fiscal policies to stimulate the economy, monetary intervention policies, emergency investments in the health system, and massive public vaccination campaigns. All of this is summarized in an index that varies from 0 (without economic stimulus and containment measures) to 100 (maximum economic and fiscal support of the government). This variable was lagged 14 days before Source: OxCGRT

---

---

Contagion Regimen	This indicates the average contagion regimen and distinguishes the groups of countries according to the mean number of new daily cases by country. We have 3 groups. Value 0: Uruguay, which registers an average of 10 new daily cases throughout the entire pandemic. Value 1: another group with a low average, varying between 11 and 1000 daily cases. In this group are the following countries: Bolivia (678), Costa Rica (289), Panama (541), Paraguay (146), Honduras (362), El Salvador (150), Venezuela (329), Dominican Republic (515), and Guatemala (445). Value 2: the last group is with countries that have a high mean in daily infections. These are: Argentina (2848), Chile (2229), Colombia (3750), Mexico (3375), and Peru (3764). Source: OxCGRT
-------------------	---

---

Source: COVID-19 Dashboard base of the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) of Johns Hopkins University. Retrieved from <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Source: OurWorld Data. Retrieved from <https://ourworldindata.org/coronavirus-source-data>

Source: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT). Retrieved from <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

### Sobre los modelos de regresión empleados:

Este trabajo se basa en un análisis de regresión multivariada del tipo Time Series Cross Sectional (Beck and Katz, 1995; Podestá, 2002; Stimson 1985). Este tipo de análisis estadísticos tiene la ventaja de poder evaluar simultáneamente el impacto de los distintos tipos de medidas estatales sobre la movilidad y a su vez en el segundo modelo, el impacto de la movilidad sobre los nuevos contagios confirmados por día, distinguiendo la pertenencia a cada país. La base de datos fue fijada por país y por día de la epidemia (xtest país día). Esto es, en lugar de fecha, se fija la base desde el día 1 en que se detectó el primer caso de coronavirus en cada país, hasta el día 14 de septiembre que es el último registro de nuestra base de datos. El máximo son 200 días de pandemia y el promedio de días es 95 días al interior de los países. Los modelos estimados son Time-series cross-section (TSCS) y se emplea en bases de datos donde tenemos observaciones repetidas (en nuestro caso día de la pandemia) en unidades fijas por grupos (países). A diferencia de los datos de panel, el modelo TSCS se emplea cuando hay muchas observaciones en el tiempo y hay una cantidad de grupos reducidos o medios. El uso de un modelo de regresión lineal múltiple regular para este tipo de datos se vuelve problemático ya que viola varios supuestos de la regresión. Los modelos TSCS en cambio permiten errores correlacionados temporal y espacialmente, y heteroscedasticidad. Para controlar estos problemas, se emplean un modelo TSCS con un método de estimación por OLS con panel corrected Standard errors (Beck and Katz, 1995), que calcula de forma más adecuada los parámetros del modelo, también se aplican transformaciones para controlar la autocorrelación de los datos (se pueden ver los detalles, y diagnósticos en el anexo) [1]. Para controlar la posibilidad de autocorrelación por serie (serial autocorrelación) del tipo AR(1), se incluyó la variable movilidad laggeada 1 día, tal como sugiere Beck and Katz, 1995 y Podestá, 2002.

El planteo general del modelo construido sigue la siguiente fórmula:

$$Y_{tj} = a + \beta_1 X_{1(t-1)j} + \beta_2 X_{2tj} + \beta_3 X_{3tj} + \beta_4 X_{4tj} + \beta_5 X_{5tj} + \beta_6 X_{6tj} + \beta_7 (X_{7tj} X_{6tj}) + e_{tj}$$

[Ecuación 1]

En este primer modelo, la variable dependiente  $Y_{tj}$  es la movilidad por país y por día de la pandemia. Donde,  $a$  es la constante de los parámetros  $\beta_1$  a  $\beta_7$  son los coeficientes de las distintas variables independientes. Cada variable  $X_i$  tiene dos subíndices. El subíndice  $j$  corresponde a cada país. El subíndice  $t$  es el tiempo expresado en días desde que se registró el primer caso en el país. El subíndice entre paréntesis indica el lapso de tiempo en días de la variable correspondiente. Por ejemplo, la variable  $X_1$  fue retrasada 1 día para controlar el posible efecto de autocorrelación del tipo AR1. En el bloque de 3 variables sociodemográficas de control fueron incluidas como:  $X_{2tj}$ ,  $X_{3tj}$ ,  $X_{4tj}$  y registran el efecto de densidad de población, PBI per cápita, y pobreza extrema. El bloque de medidas del gobierno incluye:  $X_{5tj}$ ,  $X_{6tj}$  y  $(X_{5tj} X_{6tj})$  que corresponden a las medidas restrictivas y las medidas económicas, y el efecto de interacción entre ambas, respectivamente. Finalmente hay un término de la sumatoria de los errores  $e_{tj}$ .

El segundo modelo, sigue la misma fórmula:

$$Y_{tj} = a + \beta_1 X_{1(t-10)j} + \beta_2 X_{2tj} + \beta_3 X_{3tj} + \beta_4 X_{4tj} + \beta_5 X_{5tj} + \beta_6 X_{6tj} + \beta_7 (X_{7tj} X_{6tj}) + e_{tj}$$

[Ecuación 2]

Aquí, la variable dependiente son los nuevos casos diarios por día y por país. La variable  $X_1 (t-10)j$  mide los nuevos contagios

diarios de 10 días antes. Esta variable fue incluida para captar el período de incubación de la enfermedad por COVID-19. En el bloque de 4 variables sociodemográficas de control fueron incluidas como:  $X2_{tj}$ ,  $X3_{tj}$ ,  $X4_{tj}$ ,  $X5_{tj}$  y registran el efecto de densidad de población, PBI per cápita, pobreza extrema y camas de hospital cada 1.000 habitantes. Luego se incluye el efecto de la variable movilidad:  $X6_{tj}$ . Por último, se incluye la variable Régimen  $X7_{tj}$ , que permite distinguir el efecto de los 4 grupos de países de acuerdo con el promedio de casos diarios registrados. Finalmente, hay un término de la sumatoria de los errores  $e_{tj}$ .

Tabla 3: Estadística descriptiva de variables					
Variables	Media	Std. Dev.	Mínimo	Máximo	Obs.
Movilidad tránsito (VD1)	-50.85	20.68	-95	15	1,711
Nuevos casos diarios (VD2)	4.061	9.606	0	69.074	1,718
<b>Bloque I</b>					
Densidad poblacional	24.21	9.91	10.202	44.223	1,691
Pobreza extrema (%)	2.77	2.16	.1	7.1	1,512
PBI per cápita	1.40e+07	6460285	882.701	2.28e+07	1,691
Camas hospitalarias cada 1000 habitantes	2.09	1.20	.8	5	1,691
Régimen de contagios	1.57	.82	0	3	1,764
<b>Bloque II</b>					
Stringency Index	76.34	22.00	5.56	100	1,684
Economic Support Index	56.14	24.84	0	100	1,683
Interacción entre Stringency Index y Economic Support Index	4528.26	2256.76	0	8380	1,683

# La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en la Argentina<sup>72</sup>

Jacqueline Behrend  
Luis Karamaneff

## Introducción

La pandemia provocada por el COVID-19 generó una gran variedad de respuestas en todo el mundo, tanto de los gobiernos nacionales como subnacionales. Estas respuestas abarcaron medidas sanitarias, de circulación, educativas y económicas, y apuntaron tanto a frenar la circulación del virus como a mitigar los efectos sociales y económicos del aislamiento. Si bien en la Argentina, a diferencia de otros países federales como Estados Unidos, Brasil y México, hubo una respuesta federal unificada que se aplicó en todo el país simultáneamente, los gobiernos subnacionales agregaron una variedad de medidas extraordinarias a las políticas públicas federales.<sup>73</sup> En los países federales, donde las unidades

---

72 Agradecemos a Ximena Simpson por la lectura atenta y los comentarios a este artículo. A Horacio Ludueña y Adriana Karamaneff por sus consejos sobre aspectos fiscales tratados en el artículo.

73 La respuesta del gobierno federal consistió en la imposición del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el país, lo cual implicó el cierre de escuelas, universidades, comercios no esenciales, oficinas públicas y privadas, la restricción de la movilidad entre provincias, el cierre de las fronteras y la restricción del uso del transporte público, entre otras medidas. A su vez, el gobierno federal también impulsó una serie de medidas destinadas a mitigar

subnacionales gozan de cierto margen de autonomía, las medidas que adoptan las provincias o Estados se vuelven particularmente importantes, ya que pueden reforzar, complementar, limitar o ir más lejos que las medidas federales. En el caso de la Argentina, fueron los gobiernos provinciales, que actuaron en conjunto con el gobierno nacional, los encargados de implementar muchas de las medidas adoptadas por el gobierno federal.

El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado por el Gobierno nacional es un buen ejemplo para observar la diversidad de iniciativas adoptadas por los gobiernos subnacionales que, en el caso de la Argentina, tuvieron como objetivo complementar la normativa nacional. Este trabajo es un esfuerzo por hacer un primer mapeo sistemático de las medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales en la Argentina para mitigar los efectos socioeconómicos del ASPO. Si bien la respuesta subnacional abarcó medidas sanitarias, educativas, de cierre de fronteras y socioeconómicas, este análisis tiene un objetivo acotado y se concentra en las medidas socioeconómicas que desplegaron los gobiernos subnacionales en los primeros cuatro meses de la pandemia. El objetivo general de este estudio es hacer una contribución al conocimiento sobre la respuesta subnacional a la pandemia y, en un sentido más amplio, a la comprensión de cómo funciona el federalismo argentino en un aspecto: el desarrollo variado de políticas públicas para enfrentar un problema común con distintos efectos a nivel subnacional. El objetivo específico de la investigación es hacer un primer recorte de la respuesta de política pública subnacional a la crisis del COVID-19. Elegimos concentrarnos en las medidas socioeconómicas, ya que se trata de un área de política pública, donde los gobiernos subnacionales pueden intervenir para tomar medidas que mitiguen los efectos particulares del

---

los efectos económicos y sociales de la pandemia, entre ellas, el pago de una ayuda económica a familias (el Ingreso Federal de Emergencia) y el pago de sueldos de empresas del sector privado.

aislamiento en sus poblaciones. El trabajo muestra la heterogeneidad en las respuestas socioeconómicas adoptadas por los distintos gobiernos subnacionales en los primeros cuatro meses de la pandemia.<sup>74</sup> Mientras que algunos gobiernos provinciales adoptaron una batería de medidas que apuntaban a mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, otros adoptaron muy pocas medidas que se sumaron a las decretadas por el gobierno nacional. Para estudiar esta heterogeneidad, el trabajo analiza si existe algún patrón explicativo que dé cuenta de los niveles de respuesta, medidos como cantidad de políticas decretadas durante el período de análisis. Para este fin, evalúa el peso de las siguientes explicaciones posibles del nivel de respuesta: i) la estructura económica de la provincia; ii) la cantidad de población urbana en situación vulnerable; iii) la cantidad de confirmados de COVID-19; y iv) la pertenencia partidaria del/ de la gobernador/a. El trabajo encuentra que en estos primeros cuatro meses relevados ninguno de estos factores explica la heterogeneidad de las respuestas subnacionales. Esto no quita que en un análisis de más largo plazo que abarque la duración total de la pandemia algunos de estos factores no se conviertan en una variable explicativa de peso o que encontremos una configuración causal que pueda dar cuenta de la variación en la respuesta subnacional.

Una de las características de la política multinivel es que hay distintas unidades de gobierno que tienen jurisdicción y competencia sobre el mismo territorio. Esto significa que en los países federales existen distintos niveles de autoridad política: está el Estado federal con sus agencias y burocracias, pero también existen los Estados subnacionales. Estos tienen un grado menor de

---

74 Con el avance de la pandemia y el correr de los meses, las provincias también fueron adoptando distintas medidas sanitarias que incluyeron apertura y cierre de fronteras, y distintas actividades económicas y sociales. Si bien las provincias fueron las encargadas de diagramar las medidas de apertura y cierre de actividades, debían contar con la autorización del gobierno nacional.

estatalidad: no son soberanos, no son autosuficientes y dependen de la autoridad nacional, aunque tienen sus propias burocracias y agencias que responden al gobierno provincial. También pueden regular actividades económicas y la forma en que las industrias operan dentro de su localidad (Snyder, 2001a) y, junto con el Estado federal, pueden diseñar políticas de desarrollo regional. En algunos Estados federales, como el argentino, tienen amplio margen para decidir cómo gastar las transferencias federales y las regalías que reciben del petróleo o de la extracción mineral. Asignan oportunidades de negocios a través de esquemas de promoción, subsidios, beneficios impositivos u otros beneficios especiales para industrias que se establecen en su territorio (Behrend, 2011; Behrend y Bianchi, 2017). Además, los Estados subnacionales tienen la posibilidad de desarrollar capital humano e infraestructura; y según el país, tienen a su cargo los servicios de salud, educación y la política social.<sup>75</sup>

En la Argentina, hay tres niveles de gobierno que pueden implementar políticas públicas: el nivel nacional, el provincial y el municipal.<sup>76</sup> Pero incluso en el caso de las políticas públicas nacionales, las decisiones presidenciales a menudo deben ser implementadas por los gobiernos subnacionales y las autoridades provinciales pueden colaborar con la implementación, demorarla o encontrar formas sutiles de bloquearla (Niedzwiecki, 2016; Snyder, 2001b). La implementación efectiva de una política pú-

---

75 La estatalidad subnacional puede variar de un país a otro según los atributos que tengan las unidades subnacionales en los distintos diseños federales. Para citar un ejemplo, la Constitución de Brasil reconoce a los municipios como entidades autónomas, mientras que la Constitución de la Argentina no lo hace. La reforma constitucional de 1994 en la Argentina garantizó la autonomía municipal, pero dejó libertad a cada provincia para decidir los alcances de esta autonomía.

76 Sin embargo, la capacidad de los municipios de implementar políticas públicas varía mucho de una provincia a otra y la autonomía que este nivel de gobierno tiene también varía, ya que está fijada por las constituciones provinciales.

blica requiere la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Pero además de la coordinación que tiene que existir entre distintos niveles de gobierno para que una política pública se pueda implementar efectivamente, las unidades subnacionales (provincias) también pueden adoptar medidas propias que acompañen, agreguen o profundicen las medidas implementadas por el gobierno nacional. En algunos casos, los gobiernos subnacionales pueden incluso tener una mejor respuesta de política pública que el gobierno nacional ante un determinado problema.

Cuando el presidente argentino Alberto Fernández anunció el ASPO para frenar el avance de la pandemia provocada por el COVID-19, muchos observadores resaltaron la fuerte adhesión de los gobernadores a esta medida y la cooperación intergubernamental que se dio entre los distintos niveles de gobierno.<sup>77</sup> Junto al anuncio del aislamiento, el gobierno nacional dispuso una serie de medidas que tenían como objetivo mitigar los efectos del aislamiento social en la economía tanto en el nivel de las empresas como de los individuos y las familias. Todas las provincias acompañaron las medidas nacionales con medidas propias para mitigar los efectos de la cuarentena. Pero el alcance, la cantidad y los destinatarios de las medidas mostraron una variación significativa en las provincias argentinas.

Este trabajo, por lo tanto, busca hacer una primera aproximación a cómo fue la respuesta de las provincias a la crisis desatada por el coronavirus, analizar la variación entre provincias e identificar cuáles fueron las principales áreas a las que se abocaron las provincias para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia en los primeros cuatro meses del ASPO. Sin duda, hay otras áreas de política pública que también son relevantes para entender la respuesta subnacional a la pandemia que deberán ser analizadas en futuros trabajos.

---

77 Ver, por ejemplo, Giraudy, Agustina; Niedzwiecki, Sara y Pribble, Jennifer (2020, 30 de abril). "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". *Americas Quarterly*.

La llegada de la pandemia se dio en un contexto de gran vulnerabilidad social en la Argentina y, por este motivo, las medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno para mitigar los efectos del aislamiento son especialmente relevantes. Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia el 11 de marzo de 2020, la Argentina estaba en una situación socioeconómica crítica: según datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina, de la UCA, la tasa de pobreza en el país en 2019 era del 40,8 por ciento y había tenido un crecimiento sostenido en los últimos dos años. Según el mismo Observatorio, en 2019, el 39,2 por ciento de los niños y niñas de hasta 17 años recibía ayuda alimentaria, de los cuales el 30,5 por ciento tenía inseguridad alimentaria total y el 14 por ciento inseguridad alimentaria severa.<sup>78</sup> En una encuesta realizada por Unicef Argentina a hogares con niños y adolescentes al comienzo de la pandemia, el 60% de los hogares manifestó que sus ingresos se habían visto disminuidos como consecuencia de las medidas de aislamiento. Esto equivale a 3,6 millones de hogares en los que habitan 15 millones de personas. Y según Unicef, en mayo de 2020, a dos meses de iniciado el ASPO, la pobreza infantil en la Argentina era del 58,6 por ciento y proyectaba que alcanzaría el 62,9 por ciento a fines de 2020. Este contexto socioeconómico fue el que llevó, no solo al gobierno nacional, sino también a las provincias, a adoptar medidas que pudieran aliviar algunos de los efectos económicos y sociales del aislamiento obligatorio.

Desde que se declaró la pandemia, los científicos sociales han intentado hacer un aporte a la comprensión de los efectos que la crisis puede tener en los distintos ámbitos de la vida de las personas, y que exceden los efectos puramente sanitarios.<sup>79</sup> Los

---

78 Tuñón, Ianina (2020). Condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025). Buenos Aires.

79 Ver, por ejemplo: Hale, Thomas; Atav, Tilbe; Hallas, Laura; Kira, Beatriz;

estudios comparativos que mapean las respuestas de los distintos niveles de gobierno son insumos importantes para el desarrollo de políticas públicas efectivas y contribuyen a identificar mejores prácticas que luego pueden implementarse más ampliamente.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección describimos el diseño de investigación y la metodología utilizada para la recolección de datos; en la segunda sección, presentamos los datos descriptivos del mapeo de medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales; en la tercera sección agrupamos las provincias según el nivel de respuesta –medida como cantidad de normas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia– y esbozamos algunas explicaciones posibles. El trabajo concluye con algunas preguntas que quedan abiertas a partir de este primer mapeo y que deberán ser estudiadas en futuras investigaciones.

## Metodología y diseño de la investigación

Este trabajo es una primera aproximación descriptiva que apunta a hacer un mapeo de las medidas adoptadas por los 24 gobiernos provinciales (23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) para mitigar los efectos económicos y sociales de la

---

Phillips, Toby; Petherick, Anna y Pott, Annalena (2020, 17 de diciembre). “Variation in US states’ responses to COVID-19”. Blavatnik School of Government Working Paper. Cantarelli, L.; Claro, M. L.; Rosa, I. S. C.; da Silva Pereira, F. y Zamudio, M. (2020). *Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses*, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0. (Brasil, Oxford). En la Argentina, tanto la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) como el CODESOC promovieron líneas de investigación en ciencias sociales para analizar los efectos de la pandemia en el país. El IDRC de Canadá también promovió investigaciones en ciencias sociales sobre las respuestas a la pandemia en distintas regiones del mundo, incluyendo América Latina.

pandemia en sus distritos. La unidad de análisis, por lo tanto, es la provincia. El período de análisis va desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) el 20 de marzo hasta el 20 de julio.<sup>80</sup> En la siguiente etapa de investigación, actualizaremos las medidas adoptadas posteriormente a esa fecha. En el relevamiento, se tomaron en cuenta como medidas adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia todas las leyes, decretos y resoluciones de carácter económico y social adoptadas por las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que fueron dictadas en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. Para identificar qué medidas correspondían a la emergencia del COVID-19, se incluyeron todas las disposiciones publicadas en los boletines oficiales que en sus considerandos manifestaban la emergencia sanitaria por COVID-19 como razón de la norma. Con el objetivo de precisar las disposiciones emitidas por los gobiernos provinciales, las medidas fueron clasificadas según el destinatario que la norma compensa o a quien otorga el beneficio: privado, social y público/municipal. En el anexo de este artículo, incluimos la base completa de medidas adoptadas por cada una de las provincias en cada uno de los rubros durante el período de análisis. La codificación se llevó adelante de la siguiente manera:

*Medidas para el sector privado:* Se incluyen en el sector privado todas las medidas destinadas a la parte de la economía

---

80 Por el Decreto 297/2020, el Poder Ejecutivo Nacional establece que las personas deberán permanecer en sus residencias habituales y solo podrán realizar desplazamientos mínimos para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. Se prohíben los eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos y cualquier otra que implique concurrencia de personas. Se suspende la apertura de locales que requiera presencia de personas. Se establecen 24 sectores esenciales exceptuados del ASPO: salud, seguridad, alimentos, energía, agua, comunicaciones, autoridades superiores, transporte, lavanderías, servicios funerarios, comedores comunitarios, etc. La actividad de los poderes legislativo y judicial depende de lo que cada uno resuelva. Autorizaciones y controles de circulación.

que busca el lucro en su actividad, cuyo ejercicio está fuera del Estado y reside en individuos y/o empresas particulares. Estas últimas varían en sus dimensiones –desde micro hasta grandes empresas– y pueden adoptar distintas formas jurídicas. Si bien se reconoce la diferente naturaleza y capacidad de un empresariado tan heterogéneo, a los fines de este artículo se consideran a todos como parte de un mismo sector.

*Medidas sociales:* Se consideran todas las medidas adoptadas por los gobiernos provinciales cuyos últimos destinatarios fueran individuos y/u hogares de residentes en la provincia. Se incluyen todas las disposiciones que apelen a la emergencia sanitaria por COVID-19 para otorgar –bajo criterios universales, focalizados o de manera discrecional– algún tipo de beneficio a la población de la provincia.

*Medidas para el sector público municipal:* Se incluye en el sector público a todas aquellas medidas que afectan al conjunto de organismos administrativos provinciales (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Municipios y/u organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas) que realizan alguna actividad en nombre del Estado y que se encuentran representadas por él. En este caso, las medidas codificadas corresponden a los municipios.

## Mapeo de medidas

La respuesta de las provincias a la crisis desatada por la pandemia se inició a partir de la declaración del ASPO el 20 de marzo de 2020 y se fueron sumando medidas para mitigar sus efectos a lo largo de los meses. Con el correr de los meses hubo distintos grados de apertura de las actividades económicas en las provincias que se dispusieron en acuerdo con el gobierno nacional a partir de una evaluación periódica de la cantidad de contagios en

cada provincia. La tabla 1 a continuación sintetiza la cantidad de medidas relevadas en el periodo de análisis. Como se puede ver, se relevaron un total de 183 medidas destinadas a mitigar los efectos de la crisis provocada por el COVID-19 en los primeros cuatro meses del ASPO. La mayor parte de las medidas adoptadas fueron medidas sociales destinadas a las poblaciones más vulnerables (casi el 49 por ciento de las medidas). Le siguen las medidas adoptadas para ayudar a sostener al sector privado en el contexto de una baja repentina en la actividad y el cierre forzoso de muchas empresas y comercios (el 44,3 por ciento de las medidas). Finalmente, una menor cantidad de medidas se destinó a ayudar a los municipios mediante transferencias fiscales y otras disposiciones (el 7,1 por ciento de las medidas).

Tabla 1: Medidas provinciales por sector

	Cantidad de medidas	%
Sector privado	81	44,3
Social	89	48,6
Municipios	13	7,1
Total	183	100

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada de los boletines oficiales de las 24 unidades.

La tabla 2 muestra la cantidad de medidas adoptadas por cada provincia en cada una de las categorías. Como se puede ver, todas las provincias adoptaron medidas para el sector privado y para el sector social para mitigar los efectos sociales y económicos del aislamiento. Pero solo nueve provincias dispusieron acciones para ayudar a los municipios a enfrentar las consecuencias negativas del ASPO.

Tabla 2: Total de medidas dispuestas por los gobiernos provinciales por sector

Provincia	Privado	Sociales	Municipios	Total
Buenos Aires	4	6	2	12
CABA	2	2	0	4
Catamarca	1	4	0	5
Chaco	2	3	0	5
Chubut	4	9	0	13
Córdoba	2	1	0	3
Corrientes	2	2	0	4
Entre Ríos	3	5	1	9
Formosa	1	2	0	3
Jujuy	6	5	0	11
La Pampa	4	2	0	6
La Rioja	2	4	0	6
Mendoza	1	3	0	4
Misiones	5	3	1	9
Neuquén	6	4	1	11
Río Negro	6	5	3	14
Salta	8	3	0	11
San Juan	3	2	1	6
San Luis	2	3	0	5

Santa Cruz	2	2	1	5
Santa Fe	2	6	1	9
Sgo. del Estero	2	3	0	5
Tierra del Fuego	5	4	0	9
Tucumán	6	6	2	14
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>89</b>	<b>13</b>	<b>183</b>

Fuente: elaboración propia con base en información recabada de los boletines oficiales de las 24 unidades subnacionales.

Las medidas adoptadas por los gobiernos provinciales fueron diversas, pero hay varias que se repiten en distintas provincias. A continuación, analizamos las principales medidas que incluimos bajo cada una de las tres categorías.

### Medidas para el sector privado

Todos los gobiernos dispusieron prórrogas y/o suspensiones de procedimientos y plazos en materia tributaria, lo que implicó un cambio en la presentación y pago de impuestos en cada una de las provincias. En este relevamiento se distinguen prórrogas y/o suspensiones de bonificaciones y exenciones, porque si bien todas las provincias fijaron cambios en los plazos para el pago de impuestos no todas adoptaron medidas que implicaran reducciones en los montos de los tributos. En este sentido y dado que, *esencialmente*, gravan actividades y/o transacciones comerciales, industriales, agrícolas, financieras o profesionales, se incluyeron

en este sector las medidas relacionadas con Ingresos Brutos,<sup>81</sup> Convenio Multilateral<sup>82</sup> y Sellos.<sup>83</sup>

En general, la mayoría de las bonificaciones fueron para contribuyentes de Ingresos Brutos y se otorgaron de diversas maneras: en provincia de Buenos Aires, Salta y San Luis se hizo a través de desgravaciones para actividades bancarias; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fue mediante el pago por adelantado del tributo, y en La Pampa a través de crédito fiscal. Los gobiernos de Chaco, Córdoba, Jujuy, Neuquén y Tierra del Fuego otorgaron bonificaciones para pequeños contribuyentes y en Tucumán, el gobierno benefició al sector farmacéutico mediante una alícuota diferencial para la comercialización de sus productos. Además de Ingresos Brutos, los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de Tierra del Fuego dispusieron otros beneficios: el primero a los productores agropecuarios mediante una bonificación del impuesto Inmobiliario Rural y el segundo a los sanatorios con una exención impositiva especial.

Además de medidas tributarias, algunos de los gobiernos provinciales dispusieron el otorgamiento de créditos y/o garantías bancarias. Por ejemplo, en Jujuy se estableció un crédito a tasa cero para la actividad económica no esencial o no habilitada. En La Pampa, el gobierno fijó líneas de crédito a tasas promocionales para incentivar la actividad económica, aunque no estableció cuáles serían los sectores beneficiados. El gobierno de Tierra del Fuego

---

81 El Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) es un tributo que aplican todas las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires sobre los ingresos obtenido por las empresas involucradas en actividades comerciales, industriales, agrícolas, financieras o profesionales. Su alícuota depende del distrito y de la industria, yendo desde el 1.5 al 5%.

82 El Convenio Multilateral (CM) es un acuerdo entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el cual se establece un mecanismo de distribución de ingresos, cuyo objetivo principal es evitar la múltiple imposición tributaria derivada de la aplicación del impuesto sobre los ingresos brutos.

83 Es un impuesto de alcance local que grava los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso formalizados dentro de la jurisdicción provincial.

dispuso una medida similar, pero estableció que los fondos debían ser para el pago de salarios, alquileres y/o la adquisición de capital de trabajo. Al mismo tiempo, otorgó una línea especial de créditos para sectores no formales. El gobierno de Santiago del Estero dispuso una línea de créditos para el sector comercial, que es una actividad de gran importancia en la provincia. En el caso del Neuquén, además de una línea de emergencia para pymes (pequeñas y medianas empresas), se otorgó un crédito a la clínica privada que realiza los exámenes de COVID-19. En Salta, el gobierno dispuso como prioridad créditos para micro emprendedores comerciales y para contratistas de obras y proveedores de bienes y servicios pymes. En San Juan, el gobierno dispuso el otorgamiento de crédito fiscal para el sector vitivinícola, actor clave de la economía provincial. Por último, en la provincia de Misiones, el gobierno provincial no otorgó créditos, sino que dio avales para financiar salarios de las pymes sin calificación crediticia suficiente.

Por otro lado, hubo provincias en las que los gobiernos suspendieron o prorrogaron el pago de créditos que ya habían sido otorgados con anterioridad. Estos fueron los casos de Chubut y Córdoba, donde se suspendieron los pagos de los créditos para el Campo y Pequeños Productores Agropecuarios, y el de La Pampa, en el que se difirieron los pagos para préstamos de proyectos productivos. En la provincia de Río Negro, el gobierno dispuso una prórroga al cobro de cuotas de programas que cuentan con un fondo fiduciario público y en Misiones, además de la prórroga de vencimientos, se condonaron intereses de los créditos para pymes y los del programa Mujer misionera.

En relación con las actividades compensadas, la mayor cantidad de medidas que dispusieron los gobiernos provinciales fueron para las empresas vinculadas al turismo. Esto se debe a que las restricciones impuestas por el ASPO afectaron sensiblemente al sector.<sup>84</sup> En las provincias de Entre Ríos, Misiones, Salta, Santa

---

84 Previsiones del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) organismo

Cruz y Tucumán los gobiernos dispusieron beneficios impositivos y en Neuquén, sumaron créditos a las pymes que operan en el sector. En otras provincias se dispusieron medidas extra: el gobierno de Jujuy creó una comisión de asesoramiento para obtener beneficios del gobierno nacional, redujo la tarifa de los servicios públicos prestados por el Estado provincial y garantizó la tarifa social de energía eléctrica a las micro y pequeñas empresas. El gobierno del Chubut dispuso la creación de un programa de incentivos para la reactivación del sector y, en Santa Fe, se otorgaron incentivos económicos a empresas de hotelería. En La Rioja y Río Negro la normativa incluyó el pago de los salarios de los trabajadores formales del sector.

Además del turismo, los gobiernos provinciales dispusieron medidas económicas para asistir a determinadas actividades específicas de cada provincia. En Corrientes, se bonificaron las tasas para préstamos a empresas gastronómicas y jardines maternales. En Santa Fe, se brindó asistencia económica a gimnasios, talleres de danza, escuelas de artes marciales, centros de pilates y yoga, jardines maternales, canchas de fútbol cinco y paddle, salones de juegos infantiles, salones privados para reuniones y eventos, transportes escolares, escuelas de conductores, salas y centros culturales. En Tucumán, los comerciantes y distribuidores de bebidas alcohólicas fueron compensados mediante la excepción del pago del canon correspondiente a la actividad.

Por último, hubo gobiernos provinciales que otorgaron beneficios al sector privado mediante compensaciones en los servicios públicos. En Jujuy, el gobierno dispuso que el Ministerio de Desarrollo Económico y Producción determinara quiénes accederían a la tarifa subsidiada. En Entre Ríos el gobierno dispuso que el beneficio correspondiera a los efectores del sistema privado de

---

que representa al sector privado de viajes y turismo a nivel mundial. Ver bibliografía

<https://www.reportur.com/argentina/2020/09/14/argentina-se-perderian-mas-800-mil-empleos-ligados-al-sector/>

salud. En Tucumán, el gobierno resolvió facturar los suministros eléctricos en un equivalente al 50 por ciento para actividades económicas afectadas. Con respecto al servicio de agua, en Salta se dispuso prorrogar vencimientos de canon de usos de agua pública y en Río Negro se eximió del pago del canon de uso de los cuerpos receptores hídricos<sup>85</sup> a un conjunto de industrias determinadas por la autoridad local.

### Medidas sociales

Al igual que con el sector privado, en todas las provincias se dictaron suspensiones y/o prórrogas de procedimientos y plazos en materia tributaria que, en este caso, gravan a los individuos y hogares: impuesto inmobiliario, del automotor, contribución por mejoras y Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). Se distinguen prórrogas y/o suspensiones de bonificaciones y exenciones porque si bien todas las provincias fijaron cambios en los plazos para el pago de impuestos, no todas adoptaron medidas que implicaran reducciones u otros beneficios. En un caso, el gobierno de Misiones estableció una bonificación para quienes habían pagado el Impuesto al Automotor. En Santa Fe, el gobierno redujo los intereses para: Impuesto Inmobiliario; Contribución de Mejoras; Impuestos a las actividades Hípicas; Patente; Tasa Retributiva de Servicios; Aportes al Instituto Becario e Impuesto sobre las Embarcaciones Deportivas o de Recreación.

Algunos gobiernos provinciales también dictaron normativas para reforzar medidas sociales decretadas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por ejemplo, el Decreto 351/2020 convocó

---

85 Canon que pagan las industrias que vuelcan sus desechos o efluentes en los cuerpos receptores hídricos de la provincia, y sobre las que se realiza un constante seguimiento.

a los intendentes de todos los municipios del país a realizar, en forma concurrente con la Nación, la fiscalización y control de precios máximos de venta al consumidor de bienes de consumo general. Los gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán dispusieron la misma medida a nivel provincial. En el mismo sentido, el Decreto 311/20 por el cual el PEN estableció que las empresas prestadoras de servicios públicos<sup>86</sup> no podían disponer la suspensión o el corte a los usuarios en caso de mora o falta de pago fue replicado por dieciséis de las veinticuatro provincias: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Otras disposiciones frecuentes que adoptaron las provincias fueron las relativas a la vivienda. Los gobiernos de Chaco y Formosa decretaron la suspensión de ejecuciones hipotecarias, algo que también dispuso el gobierno de la provincia de Buenos Aires y que amplió con la imposibilidad de realizar ejecuciones de créditos UVA,<sup>87</sup> planes de ahorro, expensas y realizar lanzamientos colectivos. En CABA, el gobierno suspendió los pagos de planes de viviendas sociales, algo que también dispuso el gobierno del Chubut junto con una refinanciación de la deuda hipotecaria de estas viviendas. Neuquén dispuso medidas similares con la prohibición de ejecuciones y el desalojo de viviendas.

Por otro lado, ante la gravedad de la crisis económica que produjo la emergencia sanitaria, algunas de las provincias dispusieron una serie de medidas de asistencia alimentaria para su población. Las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén y Salta determinaron la entrega de módulos alimentarios. Chu-

---

86 Energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital

87 Préstamo hipotecario en pesos a tasa fija, ajustable por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) que refleja el índice de precios al consumidor, y que está expresado en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA).

but creó el Fondo de Emergencia Social y Alimentaria, mientras que Tierra del Fuego amplió el Fondo Permanente de Insumos Alimentarios. En Río Negro, si bien el gobierno no dispuso la entrega de alimentos, garantizó el abastecimiento de productos de higiene, limpieza y desinfección en general.

Por último, algunos gobiernos provinciales dictaron medidas destinadas a trabajadores. En la provincia de Buenos Aires se estableció que los despidos y suspensiones serán considerados infracciones graves; en Tierra del Fuego se creó un programa destinado a los trabajadores de la construcción; y en Jujuy, el gobierno compensó a los trabajadores de la construcción mediante un subsidio al sindicato de Uocra<sup>88</sup>. En Mendoza, se dispuso la gratuidad del servicio de transporte para los trabajadores sanitarios. Y en Tucumán, el gobierno dispuso la incorporación de los familiares de trabajadores estatales que por mayoría de edad no podían seguir en el grupo familiar a la obra social provincial.

### Sector público municipal

Si comparamos con las demás acciones socioeconómicas dispuestas por los gobiernos provinciales, este es el sector que recibió la menor cantidad de medidas de asistencia. Muy pocas provincias dictaron medidas específicas para asistir a los municipios y hubo gobiernos provinciales que no dictaron ninguna disposición económica para el sector. Estos fueron los casos de Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.<sup>89</sup>

---

88 Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

89 No incluimos CABA, ya que se trata de una ciudad autónoma y no tiene municipios.

La medida más frecuente fue la de transferencias para municipios, en la mayoría de los casos bajo la forma de aportes no reintegrables. Esta disposición se adoptó en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán. Buenos Aires y Tucumán, además de las transferencias a todos los municipios, dispusieron una ayuda extra para el pago de sueldos de los municipios.<sup>90</sup> En Río Negro también se compensó a los municipios con la suspensión de retenciones de coparticipación y la ampliación del plazo de rendición para regularizar las rendiciones pendientes.

### Otras medidas

A estas tres categorías de medidas se suman otras que no fueron para ayudar a algún sector en particular, sino que tuvieron como objetivo financiar estas ayudas sectoriales. Además de hacer reasignaciones presupuestarias, los 24 gobiernos subnacionales dispusieron diferentes mecanismos específicos para financiarlas. Entre ellas se destaca el incremento de alícuotas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para entidades financieras que estableció el gobierno de La Pampa y una medida similar que dispuso el gobierno de Tierra del Fuego para gravar actividades financieras y crear el “Fondo de Financiamiento para el Sistema Previsional”. Otro dispositivo que se implementó con el objetivo de preservar las arcas provinciales fue la prohibición del aumento de precios, aranceles y cánones por servicios sanitarios que dispuso la provincia de Buenos Aires y, en Neuquén, la suspensión de las ejecuciones contra el Estado provincial, municipal, entidades descentralizadas y entes autárquicos.

---

90 En el caso de Tucumán, fueron para dos municipios Burruyacú y Simoca. En provincia de Buenos Aires, mediante el Decreto 264 que crea el “Fondo de emergencia sanitaria para la contención fiscal municipal” no especifica cuáles y en qué casos.

Asimismo, varias provincias decretaron reducciones de sueldos para los funcionarios públicos. Hubo una gran amplitud y variedad de disposiciones al respecto, desde contribuciones que solo realizaron los funcionarios del Poder Ejecutivo por un mes, hasta medidas más amplias que incluyeron a los tres poderes y por períodos más prolongados. Las provincias que dispusieron reducciones salariales para funcionarios fueron siete: Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza y Tucumán. Un caso especial fue el del gobierno del Chubut que dispuso suspender durante el tiempo que dure la emergencia las paritarias salariales del personal dependiente de la Dirección General de Servicios Públicos y del Ministerio de Salud.

### Clasificación y posibles explicaciones

Como se puede ver en el análisis anterior y en la tabla 2, la respuesta de las provincias a la crisis desatada por la pandemia fue muy heterogénea: hubo provincias que dictaron una batería de medidas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, mientras que otras no tomaron acciones tan concretas en los primeros cuatro meses del ASPO, que constituyen nuestro período de análisis. En la tabla 3, a continuación, clasificamos las provincias según el nivel de respuesta que tuvieron los gobiernos provinciales. Al hablar de respuesta nos referimos a las medidas económicas y sociales dispuestas por los gobiernos provinciales para mitigar los efectos de la pandemia. Esta clasificación es una foto que refleja los cuatro primeros meses del ASPO y posiblemente se modifique si se amplía el análisis a los meses posteriores. Pero nos da un panorama de qué gobiernos tomaron más medidas para mitigar los efectos de la pandemia en sus provincias. Clasificamos con un nivel de respuesta alto a las provincias que dispusieron entre 11 y 15 medidas en el período de análisis; medio a las que dispusieron entre 6 y 10; y bajo a las que dispusieron menos de 5 medidas.

**Tabla 3:** Nivel de respuesta de los gobiernos provinciales a la pandemia, por cantidad de medidas dispuestas

<b>ALTO</b>	Buenos Aires- Chubut-Jujuy- Neuquén- Río Negro-Salta-Tucumán
<b>MEDIO</b>	Entre Ríos -La Pampa- La Rioja-Misiones- San Juan-Santa Fe -Tierra del Fuego
<b>BAJO</b>	CABA- Catamarca- Chaco- Córdoba- Corrientes- Formosa- Mendoza- San Luis- Santa Cruz- Santiago del Estero

Fuente: elaboración propia con base en información recabada de los boletines oficiales de las 24 unidades.

En la Argentina, existe una gran diversidad en la estructura económica y productiva de las provincias y en el peso que tienen tanto el sector privado como el público en la economía. Como muestran Behrend y Bianchi (2017), hay provincias donde las transferencias fiscales son muy importantes, pero que tienen diversificación económica y, por lo tanto, el Estado no es el actor económico central; hay provincias donde el Estado es un empleador e inversor importante, pero también existen otros sectores económicos relevantes que buscan tener incidencia política; y hay algunas provincias donde el Estado subnacional es el actor económico central (provincias estado céntricas). Estas realidades diferenciadas crean distintos incentivos de política pública y de intervención en las economías provinciales y podrían ser un factor explicativo de la variación en la respuesta subnacional a la crisis desatada por la pandemia. Sin embargo, a primera vista no aparece ningún factor causal claro que explique por qué algunas provincias adoptaron más medidas que otras.

Una explicación posible sería que las provincias con un sector privado más dinámico adoptaron más medidas para resguardar sus industrias. Si fuera así, deberíamos observar un

nivel alto de respuesta en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y CABA. Sin embargo, de este conjunto de provincias solo Buenos Aires tuvo un nivel de respuesta alto. Santa Fe tuvo un nivel de respuesta medio y Córdoba, Mendoza y CABA tuvieron un nivel de respuesta bajo. Otra explicación posible sería que las provincias más pobres vieron una mayor necesidad de responder a la pandemia con medidas que mitigaran sus efectos. En ese caso, deberíamos ver un nivel de respuesta alto en las provincias de Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Sin embargo, solo tres de estas provincias (Jujuy, Salta y Tucumán) tuvieron un nivel de respuesta alto. Pero también podría ser que las provincias más pobres no hayan respondido a la pandemia con medidas para mitigar los efectos socioeconómicos porque no tenían recursos adicionales que les permitieran adoptar estas medidas. Otra explicación posible sería que las provincias con mayor población urbana en situación vulnerable hubieran tenido un nivel de respuesta más alto, pero, nuevamente, la única provincia en esa situación que tuvo un nivel de respuesta alto fue Buenos Aires.

También podría ser que el nivel de respuesta de las provincias estuviera relacionado con la cantidad de casos de COVID-19 detectados en cada distrito en esos primeros cuatro meses de la pandemia. La cantidad de casos muestra la vulnerabilidad frente a la pandemia que tuvo cada provincia en este período y eso podría incidir en la percepción del daño socioeconómico que podía causar. La tabla 3 a continuación muestra la cantidad de casos acumulados por provincia al 20 de julio de 2020, cuando terminó nuestro relevamiento. Las provincias con más casos para esa fecha eran: Buenos Aires, CABA, Chaco, Río Negro, Córdoba, Neuquén, Jujuy y Santa Fe. De las siete provincias que tuvieron un nivel de respuesta alto, tres de ellas pertenecen al conjunto de provincias que tuvieron más casos acumulados en el período: Buenos Aires, Río Negro y Neuquén. Sin embargo, CABA estuvo en el grupo de distritos con una respuesta más baja, junto con

Chaco, Jujuy y Córdoba, mientras que Santa Fe tuvo un nivel medio de respuesta. Chubut, Salta y Tucumán tuvieron un nivel alto de respuesta y, sin embargo, estaban entre las provincias con menor cantidad de casos en el período de análisis.

**Tabla 3: Cantidad de casos acumulados por provincia al 20 de julio de 2020**

Provincia	Cantidad de casos
Buenos Aires	73.340
CABA	46.706
Chaco	2.996
Río Negro	1.341
Córdoba	1.319
Neuquén	906
Jujuy	764
Santa Fe	718
Entre Ríos	649
Mendoza	517
Chubut	242
Tierra del Fuego	239
Santa Cruz	206
La Rioja	184
Salta	172
Corrientes	129
Tucumán	98
Formosa	75
Catamarca	58
Misiones	41
Sgo. del Estero	37
San Luis	15
San Juan	14
La Pampa	8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes/julio2020>

Otra posibilidad es que lo que explique el nivel de respuesta subnacional a la pandemia sea la pertenencia partidaria del gobernador (si pertenecía a la alianza gobernante o a la alianza opositora a nivel nacional). Sin embargo, aquí tampoco se observa una relación clara. Todos los gobernadores apoyaron unánimemente las medidas decretadas por el gobierno nacional para combatir la pandemia, sin distinciones partidarias. Y si observamos el nivel de respuesta de las provincias, vemos que, de los cuatro gobernadores opositores al gobierno nacional, uno tuvo un nivel de respuesta alto (Jujuy) y tres tuvieron un nivel de respuesta bajo (CABA, Mendoza y Corrientes). Pero es difícil sacar alguna conclusión robusta a partir de estos cuatro casos sobre la relación entre la pertenencia partidaria del gobernador y la respuesta provincial a la crisis socioeconómica desatada por la pandemia. Un dato interesante es que las provincias donde el Estado es el principal empleador tuvieron un nivel bajo de respuesta, es decir, de medidas para mitigar los efectos de la pandemia. El rol central del Estado en el empleo probablemente haya tenido como consecuencia que el desempleo fuera menor en la población económicamente activa y, por lo tanto, el impacto del ASPO haya sido más reducido. Esto, sin embargo, deberá ser investigado en profundidad en el futuro.

Para entender por qué algunas provincias respondieron dictando más medidas que otras para mitigar los efectos de la pandemia es necesario continuar con el relevamiento de medidas hasta que finalice la pandemia, ya que la situación es todavía muy volátil al momento de escribir este artículo. Un análisis futuro debería incluir la incidencia de los actores económicos relevantes que pueden haber influido sobre las medidas adoptadas por los gobiernos ya que, como señala Pezzola (2017), no es el tamaño de los sectores económicos en relación con la economía nacional lo que determina su peso político, sino su importancia dentro de una provincia o una región. En este sentido, sin duda, deberán realizarse estudios de caso que puedan relevar información cualitativa sobre la evaluación que hicieron los gobiernos

provinciales de la crisis desatada por la pandemia y los motivos que los llevaron a tomar determinadas medidas o prescindir de tomarlas.

### Consideraciones finales

Este artículo es un primer paso para mapear la respuesta subnacional a la crisis sanitaria y socioeconómica desatada por la pandemia y explorar algunas posibles explicaciones de la heterogeneidad en la respuesta subnacional. Esta heterogeneidad no es sorprendente, ya que la autonomía que la Constitución otorga a las provincias les permite desarrollar distintos tipos de políticas públicas, siempre y cuando no contradigan las leyes nacionales. Incluso fuera de la pandemia se observa una heterogeneidad importante en las políticas públicas desarrolladas por las distintas provincias. Algunas provincias, por ejemplo, invierten más en salud o educación que otras, tienen mayor infraestructura vial, desarrollan una política de vivienda más amplia o desarrollan políticas para fomentar distintas actividades económicas. Incluso una misma política pública se puede implementar de manera diferenciada en distintas unidades subnacionales.<sup>91</sup> La ciencia política suele atribuir este tipo de variación subnacional a factores relacionados con la estructura económica de una provincia y los actores políticos y sociales que tienen capacidad de presión, a factores institucionales relacionados con las capacidades estatales de los Estados subnacionales, a la estructura social, a la pertenencia partidaria o

---

91 Por ejemplo, el régimen de promoción industrial transformó la estructura productiva de San Luis mientras que en las otras provincias beneficiadas el impacto fue bastante más modesto (ver Karamaneff y Salvia, 2019). En México, Snyder (2001b) muestra cómo, frente a la desregulación del sector cafetalero, los Estados productores de café tuvieron distintas respuestas de política pública.

ideológica de los gobernadores, o a la agencia y las preferencias individuales de los gobernadores.

En este artículo exploramos algunas explicaciones posibles de la heterogeneidad de las respuestas provinciales a la crisis socioeconómica provocada por la pandemia. Ninguna de las explicaciones alternativas analizadas nos permite desarrollar una hipótesis clara o concluyente sobre la diversidad de respuestas. Posiblemente, esto se deba a que el análisis se limitó a los primeros cuatro meses del ASPO y es probable que si se analiza con posterioridad el período completo de la pandemia podamos encontrar explicaciones que tengan más sustento. Sin embargo, las variables exploradas en este artículo (la estructura económica, la población urbana en situación vulnerable, la cantidad de casos y la pertenencia partidaria del/de la gobernador/a) no deben ser descartadas, sino que sería interesante evaluar su capacidad explicativa en un período temporal más extenso. Por eso, es importante seguir relevando las medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, así como mapear la respuesta sanitaria subnacional y la manera en que cada provincia fue abriendo distintas actividades y permitiendo un regreso a cierta normalidad. Este proceso de aperturas y cierres de la actividad en las provincias suscitó tensiones entre los distintos gobiernos provinciales que también deberán ser investigadas en el futuro. Si bien todavía es muy pronto para tener un panorama más completo de las respuestas subnacionales y para esbozar algún tipo de hipótesis causal que explique la variación, este tipo de relevamientos exploratorios pueden ser un insumo importante para el desarrollo de políticas públicas y para plantear una agenda de investigación futura.

## Bibliografía

- Barberia, L. G.; Cantarelli, L.; Claro, M. L.; Rosa, I. S. C.; da Silva Pereira, F. y Zamudio, M. (2020). *Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS)*. 1.0. Sao Paulo (Brasil, Oxford).
- Behrend, Jacqueline (2011). "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial 'Closed Games' in Argentina". *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.
- Behrend, J. y Bianchi, M. (2017). "Estructura económica y política subnacional en Argentina". *Caderno CRH*, 30(80), 217-235.
- Boletines oficiales de provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Red de boletines oficiales de la República Argentina. Disponible en: <http://www.reddeboletines.gob.ar/>
- Decreto Poder Ejecutivo Nacional 297/2020. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Boletín Oficial de la República Argentina N° 15.887/20. Ciudad de Buenos Aires, 20 de marzo 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>
- Decreto Poder Ejecutivo Nacional 311/2020. Emergencia sanitaria. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 15.975/20. Ciudad de Buenos Aires, 25 de marzo 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227120/20200325>
- Decreto Poder Ejecutivo Nacional 351/2020. Emergencia pública. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 16.859/20. Ciudad de Buenos Aires, 09 de abril 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227668/20200409>
- Giraudy, Agustina; Niedzwiecki, Sara y Pribble, Jennifer (2020, 30 de abril). "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". *Americas Quarterly*. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>

- Hale, Thomas; Atav, Tilbe; Hallas, Laura; Kira, Beatriz; Phillips, Toby; Petherick, Anna y Pott, Annalena. "Variation in US states' responses to COVID-19." Blavatnik School of Government Working Paper. Disponible en: [www.bsg.ox.ac.uk/COVIDtracker](http://www.bsg.ox.ac.uk/COVIDtracker)
- Infobae (2020, 5 de agosto). "Según UNICEF, la pobreza infantil es del 62,9% y alcanza a más de 8 millones de chicos en Argentina". Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/08/05/segun-unicef-la-pobreza-infantil-es-del-629-y-alcanza-a-mas-de-8-millones-de-chicos-en-argentina/>
- Karamanef, L. y Salvia, A. (2019). ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017)". *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3), 71-93.
- Niedzwiecki, S. (2016). Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: A subnational analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*, 49(4), 457-498.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Pezzola, Anthony (2017). "Cooperating Across Time for Diverse Interests: Provincial Interests, Provincial Loyalties, and Policymaking in Argentina". *Política y Gobierno*, 24(1), 125-156.
- Reporte diario vespertino N° 256. Situación de COVID-19 en Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes/julio2020>
- Reporte de Turismo del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC). Disponible en: <https://www.reportur.com/argentina/2020/09/14/argentina-se-perderian-mas-800-mil-empleos-ligados-al-sector/>
- Snyder, Richard (2001a). "Scaling Down: The Subnational

Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.

----- (2001b). *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

Tuñón, Ianina (2020). Condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025). Buenos Aires.

Unicef Argentina (2020). El impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes. Buenos Aires: Unicef.

Disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2020-06/EncuestaCOVID\\_GENERAL.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2020-06/EncuestaCOVID_GENERAL.pdf)

## Anexos

### Anexo 7.1: Medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales para el sector privado

Provincia	Sector Privado
Buenos Aires	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación del impuesto inmobiliario rural
	Sostenimiento de puestos de trabajo en sectores afectados
	Desgrava IIBB operaciones bancarias
CABA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificaciones por pago anticipado de tributos (IIBB)
Catamarca	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
Chaco	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificaciones de IIBB para pequeños contribuyentes

<b>Chubut</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión y/o prórroga de cobro de Créditos para el Campo y Pequeños Productores Agropecuarios
	Modificación tasas de interés para los planes de pago en materia tributaria
	Declaración de Emergencia Turística. Otorga incentivos, medidas y/o programas conducentes a la reactivación de la actividad
<b>Córdoba</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión y/o prórroga de cobro de Créditos para el Campo y Pequeños Productores Agropecuarios
	Exención y bonificación a Mipymes y actividades no esenciales
<b>Corrientes</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación de tasas para préstamos a pymes del Sector Gastronómico y Jardines Maternales
<b>Entre Ríos</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Exenciones fiscales para el sector turismo
	Subsidio del servicio eléctrico a efectores del sistema privado de salud

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina

Formosa	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
Jujuy	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
	Declaración de la Emergencia del Sector Turístico: asesoramiento para obtener exenciones impositivas, diferimientos de impuestos, desgravaciones impositivas y cualquier otro beneficio en el orden nacional; reducción de la tarifa de los servicios públicos prestados por las empresas del Estado provincial; tarifa social garantizada de energía eléctrica a las Micro y Pequeñas Empresas; prórroga y exención en Ingresos Brutos
	Subsidio para tarifa eléctrica para actividades económicas o culturales afectadas
	Crédito a tasa cero (0%) de interés para actividad económica no esencial o no habilitada
La Pampa	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Líneas de crédito a tasas promocionales para incentivar la actividad económica
	Crédito Fiscal para IIBB
	Difiere pago de préstamos de proyectos productivos

<b>La Rioja</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda para pagar salarios a trabajadores formales de los sectores turístico, gastronómico, hotelero, comercio minorista de pequeña escala, y pymes
<b>Misiones</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prórroga vencimientos y condona intereses de créditos para pymes otorgados por gobierno
	Otorga avales para financiar salarios de las pymes sin calificación crediticia suficiente
	Bonificación impositiva para pymes de actividades turísticas, de alojamiento, de restaurantes, bares y similares
	Prórroga pago de los créditos otorgados mediante el Programa de Fondo de Crédito Público para la Mujer Misionera
<b>Neuquén</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
	Líneas de crédito a emprendedores, pequeñas y medianas empresas del sector Turismo
	Línea de crédito de Emergencia para pymes
	Crédito a clínica que realiza test de COVID-19
	Prórroga vencimiento del Impuesto Inmobiliario para el sector Turismo

Río Negro	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prorrogar cobro de cuotas de programas que cuentan con un fondo fiduciario público
	Destinar fondos para la producción de proyectos culturales y/o artísticos
	Emergencia del sector turístico y comercial: pudiendo llegar a abonar sueldos de empleados registrados, sostener las micro y pequeñas empresas afectadas y financiar inversiones
	Eximir del pago del canon de uso de los cuerpos receptores hídricos a determinados establecimientos
	Financiamiento de las micro y pequeñas empresas que no se encuentren realizando sus actividades comerciales y/o de servicios habituales
Salta	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Beneficios impositivos para el sector turismo
	Exención impositiva a los establecimientos de salud de capital privado
	Línea de crédito para contratistas de obra o proveedores de bienes y servicios pymes
	Línea de Crédito para reactivar actividades comerciales de Microempreendedores
	Desgrava IIBB operaciones bancarias
	Prorrogar vencimientos de canon de usos de agua pública
	Recategorización de tarifa eléctrica para prestadores del servicio de hotelería

<b>San Juan</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Crédito Fiscal para productores vitivinícolas
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
<b>San Luis</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Desgrava IIBB operaciones bancarias
<b>Santa Cruz</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Beneficios impositivos para el sector turismo
<b>Santa Fe</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Asistencia Económica para a) Gimnasios; b) Escuelas y talleres de danza y otras expresiones artísticas; c) Escuelas de artes marciales; d) Centros de pilates y yoga; e) Jardines maternos; f) Canchas de fútbol cinco y paddle; g) Salones de juegos infantiles; h) Salones privados para reuniones y eventos; i) Transportes escolares; j) Escuelas de conductores; k) Salas y centros culturales; l) Cabañas y Bungalows, Hostels, Hosterías o Posadas, Alojamiento Rurales, Residenciales, Guías de Pesca y Guías de Turismo.
<b>Sgo. del Estero</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Línea de Crédito Especial para comercios

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina

Tierra del Fuego	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda financiera no reembolsable para pymes
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
	Exención impositiva a los establecimientos de salud de capital privado
	Líneas de crédito para el pago de salarios, alquileres y adquisición de capital de trabajo
Tucumán	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Alícuota diferencial en IIBB para comercialización de productos farmacéuticos
	Facturar los suministros eléctricos en un equivalente al 50% para actividades económicas
	Descuento en el valor del canon anual a los comerciantes/distribuidores de bebidas alcohólicas
	Alícuota cero en Ingresos Brutos e Impuesto para la Salud Pública para el sector turístico
	Alícuota cero de Sellos para los créditos otorgados para pago de sueldos de Mipymes

**Anexo 7.2: Medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales**

Provincia	Sociales
<b>Buenos Aires</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión de ejecuciones hipotecarias sobre vivienda única, de créditos UVA, planes de ahorro, de lanzamientos colectivos, de expensas y fábricas recuperadas
	Despidos y suspensiones serán consideradas infracciones graves
	Entrega de módulos alimentarios
	Establece control de precios
	Prohibición de suspensiones y cortes en el servicio energía eléctrica
<b>CABA</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión de pago de los planes de viviendas sociales
<b>Catamarca</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Redujo aranceles de los establecimientos educativos públicos de gestión privada durante un mes
	Prohibición de cortes de servicios públicos
	Establece control de precios

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina

<b>Chaco</b>	Prohibición de cortes en el servicio energía eléctrica
	Suspensión de ejecuciones hipotecarias
	Prohibición de cortes en el servicio energía eléctrica
<b>Chubut</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Creación del Fondo de Emergencia Social y Alimentaria
	Prohibición de cortes de servicios públicos
	Suspensión de pago de los planes de viviendas sociales
	Refinanciación de deuda hipotecaria de viviendas sociales
	Abstención del Débito Laboral para los agentes de la Adm. Pública
	Gratificación extraordinaria a los agentes de la Adm. Pública que se adhieran al retiro voluntario
	Ayuda extraordinaria a beneficiarios de la Tarjeta Social
	Programa social para compensar la pérdida de ingresos de personas afectadas por la emergencia sanitaria
<b>Córdoba</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria

<b>Corrientes</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios públicos
<b>Entre Ríos</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica
	Ayuda económica extraordinaria para personal de la Policía, del Servicio Penitenciario y de la Dirección de comedores
	Entrega de alimentos para población afectada
	Subsidios para gastos de subsistencia y para adquisición de materias primas, herramientas e insumos de trabajo
<b>Formosa</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión de ejecuciones hipotecarias sobre vivienda única
<b>Jujuy</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Contribución económica para personal de las fuerzas de seguridad provincial
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica
	Subsidio a la Unión Obrera de la Construcción de la Rep. Argentina (Uocra)
	Fija precios máximos de alcohol, lavandina, jabón, algodón, agua mineral

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina

<b>La Pampa</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda económica extraordinaria al personal policial en instituciones destinadas a niños y adolescentes
<b>La Rioja</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica, agua e internet
	Subsidio al personal sanitario que haya contraído COVID-19
	Ayuda económica a trabajadores de la Economía No Formal y/o Popular
<b>Mendoza</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
	Servicio de ómnibus gratuito para trabajadores de la salud
<b>Misiones</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de corte de servicios públicos
	Crédito fiscal para Impuesto Automotor

<b>Neuquén</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Aporte Económico No Reintegrable para Orquesta Sinfónica de la Provincia
	Se suspenden los desalojos y las ejecuciones
	Módulos alimentarios de emergencia
<b>Río Negro</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda económica al Personal Policial del Agrupamiento Seguridad, al del Sistema de Emergencias 911 y al personal perteneciente al Servicio Penitenciario Provincial
	Prohibición de corte de servicios públicos: energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e internet y televisión por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, entre otros
	Ayuda para los beneficiarios del Sistema Integral de Protección la Vejez
	Garantizar abastecimiento de productos de higiene, limpieza y desinfección en general
<b>Salta</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Entrega de Módulos Alimentarios de Emergencia
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
<b>San Juan</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de corte de servicios públicos

La pandemia y el mercado de trabajo en la Argentina

<b>San Luis</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Producción de alcohol en gel y jabón
	Obligación de mantener los aranceles de los establecimientos educativos públicos de gestión privada
<b>Santa Cruz</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Asistencia social directa para personas y/o familias en situación de vulnerabilidad social crítica
<b>Santa Fe</b>	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
	Establece control de precios
	Mantener tarifas vigentes de servicios de energía y agua
	Ayuda económica extraordinaria a trabajadores sanitarios, de comedores escolares y policías
	Facilidades de Pago para Impuesto Inmobiliario; Contribución de Mejoras; Impuestos a las actividades Hípicas; g) Patente; Tasa Retributiva de Servicios; Aportes al Instituto Becario; Impuesto sobre las Embarcaciones Deportivas o de Recreación; k) Impuesto especial previsto en el artículo 2 de la Ley 13.582.

Santiago del Estero	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Establece control de precios
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
Tierra del Fuego	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Creación programa destinado a los trabajadores de la construcción
	Ampliación del Fondo Permanente de Insumos Alimentarios
	Asignación económica única para trabajadores de la economía popular
Tucumán	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición a los proveedores de servicios de cobranza extra bancaria y locutorios imponer el cobro de cargos extras o sumas adicionales, o exigir la compra de un producto
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
	Establece control de precios
	Incorporación a la Obra Social Provincial a los familiares que por mayoría de edad no pueden seguir en el grupo familiar
	Destinar recursos para solventar un porcentaje de la factura de servicios eléctricos a usuarios finales

**Anexo 7.3: Medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales para el sector público**

Provincia	Público-Municipal
Buenos Aires	Aportes no reintegrables a todos los municipios
	Pago de sueldos de empleados municipales
CABA	
Catamarca	
Chaco	
Chubut	
Córdoba	
Corrientes	
Entre Ríos	Aportes no reintegrables a todos los Municipios
Formosa	
Jujuy	
La Pampa	
La Rioja	
Mendoza	
Misiones	Crédito especial en la cuenta corriente de los Municipios
Neuquén	Aportes no reintegrables para todos los Municipios
Río Negro	Suspensión de retenciones de coparticipación
	Ampliación del plazo de rendición para regularizar las rendiciones pendientes
	Aportes no reintegrables a todos los Municipios

Salta	
San Juan	Aportes no reintegrables a todos los Municipios
San Luis	
Santa Cruz	Transferencia de recursos financieros
Santa Fe	Aportes no reintegrables a todos los Municipios
Sgo. del Estero	
Tierra del Fuego	
Tucumán	Aportes no reintegrables para todos los Municipios y Comunas rurales
	Aportes extras a dos Municipios para pago de sueldos (Burruyacu y Simoca)

# Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia

Mariana Bernasconi  
María Agustina Romero  
Laura Golovanevsky

*Las crisis no son necesariamente aprendizajes, como pronostican muchos hoy, pero sí nos revelan muchas cosas. Nos descubren a los verdaderos líderes, nos enseñan las costuras y límites del sistema y cuestionan las categorías con que interpretamos el mundo.*

RICARDO DUDDA (2020: 140)

## Introducción

La situación de pandemia que viene atravesando todo el mundo desde comienzos de 2020 no tiene precedentes, por lo menos, para las generaciones contemporáneas. Cualquiera sea el aspecto del mundo social que se decida analizar –económico, ambiental, sanitario– el común denominador es la incertidumbre. Esto implica un trastocamiento de las temporalidades en su sentido más amplio, pues significa una redefinición del presente y una nueva configuración para el futuro. Pero también obliga a revisar los roles de distintos actores intervinientes en la vida social: Estado, sociedad civil, instituciones –públicas y privadas–, entidades e instituciones supranacionales, y, por supuesto, el rol de las ciencias en general.

El Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo con Equidad (CESDE)<sup>92</sup> de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy persigue discutir las distintas dimensiones que componen la vida de la sociedad jujeña y, así, aportar propuestas para el desarrollo regional. En el marco del particular contexto que atravesamos, entendemos urgente problematizar las decisiones y medidas que se vienen tomando en los diferentes niveles de gobierno, pero particularmente a nivel provincial, para hacer frente a la pandemia. Por ello, a partir del presente trabajo buscamos elaborar un mapeo local y situado que dé cuenta de las diferentes medidas aplicadas en la provincia de Jujuy desde marzo de 2020 en relación con la pandemia COVID-19.<sup>93</sup>

Si bien la problemática excede las fronteras provinciales, ya que se aplican disposiciones político-sanitarias y económicas de alcance nacional, cada región/provincia cuenta con especificidades propias, al tiempo que la propagación del virus ha tenido comportamientos muy diversos a lo largo y ancho del país. En este sentido, Jujuy resulta un caso paradigmático. Por un lado, pasó de ser una de las pocas provincias en acumular más de cincuenta días consecutivos sin contagios nuevos a encabezar la lista de jurisdicciones del país con mayor cantidad de casos positivos y fallecidos diarios; por otro, la provincia cuenta, entre otras características, con un sistema sanitario deficitario, con dinámicas económicas particulares, entre las que sobresale la informalidad, y con una ubicación geográfica entre dos límites internaciona-

---

92 El CESDE reúne investigadores e investigadoras de diversas disciplinas. Pertenece a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy y forma parte del CIITeD, Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Tecnologías y Desarrollo Social, Unidad Ejecutora de Doble Dependencia Conicet/UNJu.

93 El corte temporal es finales de septiembre de 2020. Al tratarse de una problemática en curso, las novedades se actualizan a diario. Metodológicamente decidimos el corte en la fecha señalada porque es coincidente con el pico de contagios en la provincia.

les, lo que implica un especial flujo de personas. Entonces, las indicaciones nacionales se articulan con disposiciones provinciales, incluso municipales, que se toman de manera focalizada, siguiendo la evolución de la epidemia en la provincia y atendiendo a sus particularidades. En consecuencia, entendemos que resulta necesario aportar una mirada a las sucesivas decisiones locales, identificando rupturas y/o continuidades con respecto a las nacionales, de manera entrelazada con el derrotero de los acontecimientos internos. Esto último significa configurar un itinerario para comprender la toma de decisiones estatales y sus eventuales consecuencias. Nos valdremos para ello de la información que se publica en la página oficial del Comité Operativo de Emergencias de la provincia de Jujuy<sup>94</sup> (COE), los informes diarios sobre la situación epidemiológica provincial, los boletines oficiales locales, las resoluciones de los ministerios de mayor participación por sus incumbencias (Salud, Trabajo y Producción), los reportes diarios vespertinos emitidos por el Ministerio de Salud de la Nación, así como información de prensa cuando corresponda.

La posibilidad de analizar de manera articulada las políticas que se fueron aplicando pretende ser un aporte para futuras decisiones a nivel local, atendiendo los rasgos en términos epidemiológicos, geográficos, económicos y políticos, pero también sociohistóricos, pues todos los acontecimientos se inscriben en una trama compleja que hace que las recetas generales no apliquen en un contexto con carencias propias.

---

94 Desde el inicio de la pandemia, en el caso de la provincia de Jujuy, el COE resulta el espacio de condensación de toda la información vinculada a partes diarios epidemiológicos y decisiones gubernamentales de cada uno de los Ministerios. Esos informes/partes se brindan en formato escrito (en la página oficial del gobierno de la provincia) y también mediante reportes audiovisuales (los que durante un tiempo fueron diarios y luego, con la circulación comunitaria del virus, redujeron su frecuencia).

El trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero, se plantea un marco contextual, ubicando la situación de pandemia en el concierto mundial y nacional. En el segundo, se analizan, en clave interpretativa, las políticas emanadas desde el gobierno provincial, incluyendo leyes y decretos. En tercer lugar, se presenta un compendio de las resoluciones del COE, distinguiendo los momentos en que pueden agruparse en función a la centralidad de las decisiones y la evolución de la pandemia en la provincia. Por último, se brinda una mirada cuali-cuantitativa al desarrollo de la pandemia en Jujuy, para finalmente proponer algunas reflexiones preliminares sobre el objetivo propuesto.

## 1. Marco histórico-contextual

El COVID-19 es una enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2; si bien el coronavirus se trata de un tipo de virus conocido hace ya algunos años, la nueva cepa que ocasiona la enfermedad fue descubierta recientemente. En diciembre de 2019, se produjo el brote de la enfermedad en la ciudad china de Wuhan para luego propagarse paulatinamente al resto del mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. Ahora, la caracterización de esta enfermedad como pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo y que afecta a un gran número de personas.<sup>95</sup>

---

95 Alocución de apertura del Director General de la OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, en la rueda de prensa sobre el COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19--11-march-2020>

El Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director de la OMS, en la ronda de prensa de marzo de 2020, indicó sobre las desigualdades planetarias para afrontar el coronavirus, señalando que en algunos países hay un problema de falta de capacidad, en otros, de carencia de recursos y, en un tercer grupo, existen problemas de falta de determinación. A la triple categorización de Ghebreyesus podríamos agregar una cuarta: aquellos países que presentan los tres problemas en simultáneo. Decía también el director de la OMS que la pandemia no sería solo una crisis de salud pública, sino que afectaría a todos los aspectos de la vida. De esta manera, ya advertía que la salida debía ser colectiva.

En la Argentina, el primer caso de coronavirus se informó a comienzos de marzo de 2020. Se trataba de un hombre que había llegado de Europa, más precisamente de Milán, y previamente había estado en Barcelona. Los días subsiguientes se informaba el primer fallecido por COVID-19 en nuestro país. Durante esta primera etapa, los casos iniciales de la enfermedad se concentraban en Buenos Aires y eran importados.<sup>96</sup>

El estado de cuarentena se declaró en la Argentina el 20 de marzo de 2020, mediante el Decreto PEN N° 297/20, y desde entonces ha continuado, con distintas variantes, pero sin eliminarse totalmente. Vivir en un estado de cuarentena global no tiene precedentes. Buena parte de las sociedades –indistintamente del rincón del mundo que miremos– han optado por acciones que implicaron retraer los contactos e intercambios, a partir del cierre de fronteras (tanto internas como externas), aislamiento y distanciamiento social (Svampa, 2020).

Como resultante, se han producido recesiones en las distintas economías nacionales, con las consecuentes pérdidas de puestos de trabajo y su correlato en términos del exponencial aumento de la desocupación, producto todo ello de una gran crisis sisté-

---

96 Se refiere al caso en que una enfermedad infecciosa ingresa a una región por tierra, mar o por transporte aéreo, a diferencia de uno adquirido localmente.

mica. Indistintamente de las decisiones políticas que se fueron tomando, todos los países presentaron un estancamiento “casi absoluto de sus economías” (Dudda, 2020: 133). A ello se sumó el incremento de diversos mecanismos de control social que, en algunos casos, rozan con la violación de derechos.<sup>97</sup> Los hechos de violencia y represión por parte de las fuerzas de seguridad de muchos Estados fueron numerosos, todos bajo la consigna de preservación de la salud comunitaria. En este sentido, la Argentina no fue una excepción. Los excesos en el uso de la fuerza y los abusos de la autoridad fueron repetitivos en distintos puntos del país.<sup>98</sup>

Si bien esta situación de pandemia se manifiesta como un “problema epidemiológico”, en realidad no es más que el síntoma visible de un problema más grave aún: la causa es ecológica y ambiental (Svampa, 2020). De acuerdo con esta autora, la destrucción del medio ambiente a nivel planetario es la verdadera causa de muchos males que nos aquejan, no hoy, sino desde hace un tiempo considerable. Los virus se expanden, se multiplican, mutan. La deforestación sistemática y el avance de los monocultivos constituyen buena parte de las causas socioambientales vinculadas de forma directa con una lógica económica de un capitalismo desenfrenado.

Numerosos autores y autoras coinciden en que la crítica situación que se transita también podría leerse en términos de oportunidad. Pues la pandemia pone en evidencia desigualdades históricas y estructurales, directamente vinculadas a un sistema económico global que merece ser puesto bajo la lupa. Borón, apelando a grandes potencias mundiales, entre ellas los Estados Unidos de América, asevera que “la credibilidad y el respeto por la economía capitalista se han resentido fuertemente”, develándose las consecuencias de haber hecho de la salud un gran nego-

---

97 Jujuy Dice (2020, 20 de marzo).

98 La Tinta, periodismo hasta mancharse (2020, 30 de marzo).

cio, y, citando a Chomsky, Borón manifiesta que no existen sectores en el mundo –aún aquellos despolitizados– que no hayan visto el fracaso del sistema de “libre mercado” (Borón, 2020: 70).

En este sentido, podemos recordar otras crisis relativamente recientes que han impactado también de manera generalizada en la mayoría de los países. A nivel global, puede citarse la crisis de 2008, con sus bases en la llamada burbuja inmobiliaria norteamericana que, en 2011, sufrió otro cimbronazo a raíz del cual la histórica desigualdad se profundizó y los planes de ajuste y la desinversión tuvieron efectos dominó en varios países (Svampa, 2020). Todo ello operó como caldo de cultivo y emergencia de partidos políticos con bases en una derecha reaccionaria, que involucra manifestaciones crecientes de xenofobia y racismo y/o acciones antidemocráticas (Trump en EE.UU., Bolsonaro en Brasil, Añez en Bolivia, son solo algunos ejemplos).

Ante el escenario de quiebre –de todas las dimensiones que componen el entramado social– Svampa y Viale (2020) presentan la propuesta sobre el *Gran Pacto Ecosocial y Económico*, basado en cinco pilares centrales que implican repensar las agendas tradicionales. Hacemos especial referencia a estos autores en la medida que se trata de un posicionamiento propositivo más que descriptivo. Svampa y Viale consideran que la urgencia está no solo en formular una nueva agenda, sino que las proposiciones puedan ingresar dentro de las prioridades del conjunto de políticas públicas. Los cinco pilares del Pacto Ecosocial y Económico son: Ingreso Universal Ciudadano; Reforma tributaria progresiva; suspensión del pago de la Deuda Externa; Sistema nacional de cuidados y, por último, una transición genuina socio ecológica (Svampa y Viale, 2020).

Aun así, observamos que el denominador común en términos de políticas e intervenciones, no solo de los Estados-nación sino también de distintos organismos internacionales, como la OMS, fue priorizar las decisiones sanitarias. Esto último resulta casi obvio porque lo que se atendió (y atiende) es la urgencia.

Las políticas públicas se ubican en el centro de la escena, los Estados han tenido que reaccionar a la emergencia, con extrema velocidad y un puñado de aciertos y desaciertos. Referir a casi cualquier aspecto de la vida social nos llevaría a problematizar alguna dimensión de los Estados en cualesquiera de sus escalas. Las apreciaciones no encuentran consensos entre los y las intelectuales.

Sztulwark (2020) entiende que hoy el lugar de los Estados es protagónico en la medida que resulta un actor demandado por todos los frentes, incluso a través de pedidos contradictorios, llenos de tensiones y tironeos. Sectores privados, públicos, formales, informales, de pequeña o de gran escala han coincidido en echar mano del Estado. Se instala la casi obligatoriedad de un Estado-arca en términos bíblicos de salvataje.

Dice Dudda que “Los Estados intervienen y vuelve la economía de guerra, con nacionalizaciones y confiscaciones” (2020: 136). Pero también nos advierte atender qué quedará de los Estados post coronavirus, preguntándose si resultarán más “intervencionistas y proteccionistas”. Refiere a la acumulación de poder por parte de los Estados en estos escenarios de caos y, cuando la tormenta pasa, no hay retracción posible. Interesa resaltar la lucidez de Dudda al subrayar la cuestión del cruce entre Estado, poder y cortinas de humo: “Un Estado grande no es siempre un Estado eficiente o solidario. [...] El Estado grande también puede ser neoliberal” (2020: 137).

Cada Estado, si bien dio prioridad a las políticas de salud (con todo lo que eso significa: tareas en términos preventivos, de intervención y de proyección), tuvo que ir ejecutando simultáneamente un abanico de políticas de otra índole, ya que las medidas que se tomaron para tratar de controlar la pandemia implicaron enormes caídas de la actividad económica. Las estructuras y áreas de cualquier sociedad se vieron sacudidas, en todas y cada una de las direcciones en las que reparemos el análisis. Algunas, con mayor virulencia que otras, pero no hay dudas que todas han sufrido (y sufren) serias transformaciones. Como se-

ñala Grimson, está claro que las cosas no volverán a ser como eran, pero siempre pueden ser peores. En la antesala del escenario actual, hubo “décadas de hegemonía global del ultraliberalismo económico y de una narrativa individualista, anti-pública y anti-estatal” (Grimson, 2020: 1). Lo que acontece no se trata de un *impasse* momentáneo, “asistimos, en realidad, a un colapso de las estructuras que sostuvieron la ‘normalidad’ previa” (Sztulwark, 2020: 31).

Pensar un futuro post pandémico significa un listado abultado de desafíos. Implica mayores complejidades políticas, económicas y hasta éticas. Es necesario, en caso de perseguir una genuina democracia, comprender el presente para proyectar un futuro, donde las acciones imposterables han de ser “la transformación de las injusticias y las desigualdades”, dice Grimson (2020: 3). En idéntica sintonía, Svampa aduce que los caminos posibles son: dirigirnos hacia una “globalización neoliberal más autoritaria” o “una globalización más democrática”.<sup>99</sup>

Entonces, si “la apuesta es construir una verdadera agenda nacional y global con una batería de políticas públicas, orientadas hacia la transición justa, que requieren de la participación y la imaginación popular, como de la interseccionalidad entre nuevas y viejas luchas, sociales e interculturales, feministas y ecologistas” (Svampa y Viale, 2020: 7), válido es el registro del conjunto de políticas situadas en nuestro territorio, pues entendemos que éstas nos darán un posible lugar desde cual “leer” las verdaderas intencionalidades políticas, no solo en la urgencia, sino también en el mediano y largo plazos.

La pandemia del COVID-19 afecta a todo el planeta, aun así, las consecuencias son desiguales: “Los países desarrollados enfrentan una doble crisis: sanitaria y económica. Pero la crisis

---

99 Esa globalización más democrática implica la incorporación del paradigma del cuidado, el reconocimiento de la solidaridad, interdependencia de lazos sociales y políticas orientadas a un nuevo pacto “eco social y económico” (Svampa, 2020: 7).

en los países subdesarrollados es triple: sanitaria, económica y social” (Carreiras y Malamud, 2020: 107). Al interior de los países se replican las condiciones más o menos favorables. La Argentina, país extenso y diverso, presenta numerosos territorios marginales con sistemas de salud deficitarios y con dinámicas de subsistencia económica con rasgos singulares. Padecemos también las históricas consecuencias de lógicas centralizadas. La provincia de Jujuy presenta características particulares, puesto que cuenta con dos límites internacionales, se encuentra alejada de los centros de concentración política y poblacional, a la vez que, tanto cultural como tradicionalmente, está más emparentada con lo andino que con los ciudadanos conciudadanos. Además, la de Jujuy es una economía caracterizada por elevados niveles de informalidad económica (Bergesio y Golovanevsky, 2011; Martínez, Golovanevsky y Medina, 2010). Atendiendo a las heterogeneidades internas, es que vale prestar especial atención a las políticas de Estado locales porque es esperable que sean ellas las que “mejor” comprendan la idiosincrasia y las demandas de sus moradores, aún en este escenario imprevisible. Cuando Carreiras y Malamud dicen que “El Estado no necesariamente te cuida, también te mata –por acción cuando es totalitario, por omisión cuando es débil–”, están alentando a atender esas acciones con suma responsabilidad (2020: 107). Esto mismo es lo que se pretende analizar, no solo mapear las políticas del gobierno jujeño, sino también desandar las intencionalidades y proyecciones en cada una de ellas.

## 2. Mapeo de políticas

El 16 de marzo de 2020, se emitió el Boletín Oficial N° 31 del Gobierno de la provincia de Jujuy. En él se advertía que, si bien la provincia no presentaba casos confirmados de coronavirus, se imponía “un proceso de contención para detectar casos de mane-

ra temprana”.<sup>100</sup> Esta decisión, que se anticipaba a las disposiciones del Poder Ejecutivo Nacional,<sup>101</sup> tenía como fin un proceso de preparación para la provincia tanto en términos de prevención y campañas de divulgación como de redireccionamiento de recursos (materiales, económicos y humanos), procurando que el virus no ingresara a la provincia. Primeramente, se decretó la Emergencia sanitaria y epidemiológica por COVID-19 en todo el territorio de la provincia de Jujuy (artículo 1 de la Ley N° 6.157 publicado en el Boletín Oficial); se creó el COE<sup>102</sup> y se dispuso también la suspensión, por el término de sesenta días, de actividades culturales, religiosas, recreativas y de índole pública como medida preventiva contra la propagación del virus. Se resolvió, además, la suspensión de toda actividad educativa en todos los niveles, entre el 16 y el 28 de marzo. El año lectivo, que en Jujuy había iniciado el 2 de marzo, se suponía retornaría a la *normalidad* pasada esa fecha.<sup>103</sup>

También se resolvió suspender la atención de la Administración Pública, exceptuando el área de salud. En el artículo sexto del Decreto Acuerdo N° 696-S/2020 de la Ley N° 6.157 quedó dispuesto que todo el personal de salud, tanto del siste-

---

100 Boletín Oficial N° 31 del Gobierno de la Provincia de Jujuy (16 de marzo de 2020). Disponible en: [boletinoficial.jujuy.gob.ar](http://boletinoficial.jujuy.gob.ar) (referencia al DECRETO ACUERDO N° 696-S/2020.- Ley N° 6.157).

101 La medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) establecida por el Decreto PEN N° 297/20 empezó a regir desde el 20 de marzo de 2020.

102 El COE se crea a los fines de detectar casos de manera temprana, asegurar el aislamiento de personas, brindar la atención adecuada de pacientes e implementar las medidas de investigación, prevención y control, tendientes a reducir el riesgo de diseminación de la infección en la población.

103 Cabe aclarar que en este artículo no nos focalizamos en el caso de la Universidad Nacional de Jujuy, pues esta tiene autonomía respecto del gobierno de la provincia. Aun así, las decisiones las tomó cada unidad académica y en algunas ocasiones de manera bastante fragmentada. Más allá de la autonomía universitaria, todo lo que implicara presencialidad (de estudiantes, pero también de personal) queda sujeta a la aprobación del COE.

ma público como privado, sin atender a su situación de revista ni al lugar en donde preste servicios, quedará sometido a la emergencia y con plena disponibilidad ante requerimientos de atención en las distintas Unidades de Organización del Sistema Público de Salud.

Si bien las primeras medidas a nivel provincial estuvieron focalizadas en lo sanitario, el Ministerio de Seguridad fue facultado a intervenir anticipadamente para *garantizar* el cumplimiento de cada una de las disposiciones, convirtiéndose de esta forma en uno de los Ministerios con mayor protagonismo desde el inicio de la pandemia. Todas las fuerzas de seguridad han tenido, sobre todo los tres primeros meses, una presencia y acción contundentes en los espacios públicos y de circulación.

Por disposición del Ejecutivo Provincial, y expresado en el artículo 7 del Decreto Acuerdo N° 696-S/2020 de la Ley N° 6.157, se detallan las responsabilidades y acciones a seguir por parte de las personas sospechadas de portar el virus o que hubieran estado en áreas de circulación de COVID-19 durante catorce días previos a la manifestación de síntomas. Estas quedaron obligadas a comunicarse con el Sistema Público de Salud y sujetarse a las medidas de aislamiento necesarias a fin de no introducir y/o propagar el virus. Inmediatamente, se regulaban las consecuencias del incumplimiento; penas privativas de la libertad de hasta quince años y multas desde cinco hasta cien mil pesos, conforme al Código Penal Argentino. Este punto resulta central para comenzar a comprender qué sentidos se establecen en torno a la problemática; si bien se parte del supuesto que la salud pública debe ser garantizada, regulada y controlada por el Estado, acá también se entremezclan aspectos tanto punitivos como estigmatizantes, que más adelante abordaremos.

### Compendio de decisiones provinciales<sup>104</sup>

De acuerdo con la información de orden público, emitida por el Gobierno de la provincia, al 21 de septiembre de 2020 se dictaron 20 leyes, 87 decretos y 63 resoluciones del COE. A su vez, las dependencias y ministerios del gobierno de la provincia fueron pronunciando también adhesiones y normativas específicas. Cuantitativamente destacan las medidas emanadas desde el Ministerio de Hacienda y Finanzas, el de Desarrollo Económico y Productivo, Educación y Seguridad; aunque, en mayor o menor medida, todas las reparticiones elaboraron disposiciones respecto de la pandemia. A continuación, nos abocaremos a una revisión cualitativa de ellas.

Al revisar las normativas cronológicamente, identificamos que, durante las primeras semanas, la restricción fue absoluta; en la medida que pasaban los días y no se registraba circulación comunitaria, las políticas iban generando mayor apertura de actividades y los mecanismos de control y vigilancia se relajaban. Por ejemplo, la permisividad para ciertas actividades físicas, recreativas y la circulación según la terminación del DNI fueron algunas de las primeras aperturas que se autorizaron, pero también las que se retrajeron ante el avance de los contagios. Se podría deducir que, ante la ausencia de casos durante más de cincuenta días consecutivos –lo que significaba un atisbo a la salida de la cuarentena– las medidas funcionaron casi a modo de “premiación” por el “buen comportamiento”. Luego, cuando el escenario

---

104 Tomamos como fuente principal (pero no la única), el *Compendio de Normas de la Provincia de Jujuy, Emergencia Sanitaria. Coronavirus COVID-19*, publicado por el Gobierno de la Provincia de Jujuy con fecha de actualización 21/09/2020. El Compendio contiene de forma detallada cada una de las leyes, decretos y resoluciones que se fueron tomando y ejecutando desde el inicio de la declaración de la cuarentena en la provincia. Nuestro aporte pretende mapear y analizar las decisiones que se fueron tomando a nivel estatal. Fuente en línea disponible en: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/Varios/CN21-09-2020.pdf>

presentó abruptas complicaciones, las acciones fueron en dirección de cierres y restricciones intermitentes.

Buena parte de las normativas provinciales son adhesiones a disposiciones, Decretos de Necesidad y Urgencia, leyes y resoluciones impartidas por el Ejecutivo Nacional. Así, se replicaron en gran parte las medidas de alcance nacional, sobre todo en materia económica y de salud. Las disposiciones locales marcan diferenciación en el hermetismo de fronteras –externa e internas–; en el ámbito educativo –por ejemplo, con modificaciones del calendario respecto al receso invernal, o en relación con las modalidades evaluativas para promocionar el año–; así como respecto a la anticipación en el momento de aplicación de varias de estas medidas en comparación a lo actuado por las demás provincias y la Nación, desde el confinamiento y la puesta en marcha de hospitales de campaña hasta el uso del tapabocas, como a continuación detallaremos.

Los *mecanismos de control de ingreso y circulación* en la provincia de Jujuy estuvieron presentes desde el momento de inicio de la cuarentena. Este gobierno se mostró proactivo en relación con las políticas de cierre y control, razón por la cual las normativas y disposiciones vinculadas a las restricciones han sido una constante. Jujuy, en este sentido, presenta varias particularidades: no solo como provincia de doble frontera internacional, lo que ocasiona un flujo de entrada y egreso más que destacado; también tiene la peculiaridad de ser una provincia con un porcentaje elevado de estudiantes universitarios que residen en otras provincias; y un considerable grupo de trabajadores estacionales de la agricultura que migran a distintos puntos del país para las cosechas. El gobierno ha dispuesto *dobles permisos* para el ingreso a la provincia, que no eran solicitados en otras jurisdicciones argentinas, reforzando las barreras de ingreso, así como un *aislamiento social preventivo y obligatorio* por catorce días en los lugares determinados por el COE para las personas provenientes del exterior o de otras provincias, quienes debían afrontar el pago de los gastos generados por la estadía y el testeo (Ley N° 6.173).

*Educación* fue una de las áreas de la administración pública que más resoluciones dictaminó en el escenario de la pandemia. Las transformaciones léxicas que fueron sufriendo las normativas del área educativa dan cuenta de las incertidumbres y certezas experimentadas a lo largo del año respecto a la persistencia de la pandemia y las medidas preventivas asociadas. Inicialmente, se hablaba de garantizar un acompañamiento; luego, se implementaron planes concretos (PEE o PAE) y, finalmente, a través de la Resolución N° 1891-e/2020 del Ministerio de Educación, se fijaron los lineamientos evaluativos para acreditar saberes. Por ejemplo, parte del objetivo del Programa de Apoyo Escolar “Estamos más cerca” (Resolución N° 1589-E/2020) señala que se trata de un programa de apoyo escolar de carácter *voluntario*, contextualizado, heterogéneo, *flexible*, de proximidad o cercanía y progresivo, destinado a promover equidad y bienestar en los estudiantes primarios y secundarios a los efectos de reforzar trayectorias pedagógicamente vulnerables por las dificultades para sostener el vínculo pedagógico y aprender en casa debido a la falta o insuficiente conectividad y/o de uso de dispositivos tecnológicos (computadora, tableta o celular inteligente) en el hogar; vulnerabilidad alimentaria; dificultades familiares para el acompañamiento a los aprendizajes y necesidades de recrear espacios de encuentro y sociabilidad para el bienestar de los estudiantes primarios y secundarios.

En este sentido, advertimos que la educación es una de las esferas del entramado social que puso en mayor evidencia las inequidades sociales, económicas y culturales. De esta manera, uno de los aspectos centrales que se procuró garantizar es la entrega de alimentos en los comedores escolares. La continuidad del ciclo lectivo remoto a través del *Plan Estratégico de Educación* (PEE), por su parte, puso de relieve las desigualdades en materia de accesibilidad tecnológica y de conectividad, tanto en docentes como en estudiantes. La condición de *voluntariedad* de su cumplimiento deja al desnudo las brechas que se cuelan en el sistema educativo y que la administración de la pandemia no ha podido subsanar.

Las modificaciones por leyes, decretos y resoluciones alcanzan el habitual funcionamiento y especificidades de *hospitales, clínicas y centros de atención primaria de la salud*. Para el 30 de marzo ya se había levantado y puesto en funcionamiento un hospital de campaña en la ciudad capital de la provincia, anunciado por el Estado provincial como la primera instalación del tipo de todo el país;<sup>105</sup> igualmente, se había acondicionado el Hospital San Roque, también de San Salvador de Jujuy, para asistir a pacientes que requirieran de atención médica intensiva.<sup>106</sup> Por entonces, iniciaría la construcción de hospitales de campaña en las ciudades más pobladas de la provincia, a saber, San Pedro de Jujuy, Libertador General San Martín, Perico y Palpalá; a estos, posteriormente, se sumarían instalaciones similares a medida que el sistema sanitario convencional se fue saturando, en las localidades de Abra Pampa, Susques, Monterrico, e, incluso, en instituciones penales. Además, en la medida que el virus se fue propagando se extendieron las guardias médicas a los Nodos Sanitarios y Puestos de Salud en toda la provincia.

Otra dimensión que merece ser destacada son las disposiciones vinculadas a *trabajadores del área de salud*. En distintos momentos de virulencia del virus, el Ejecutivo Provincial decretó la disponibilidad a la que quedaba sujeto todo personal de la salud, en reparticiones y espacios públicos y privados. En tiempos de mayor demanda del sistema se firmaron decretos que advertían sobre la potestad del Estado provincial de afectar a guardias y cambios de lugares de trabajos. Lo anterior se justificó a partir de la escasez de profesionales médicos para cubrir los servicios de guardias en el Sistema de Salud Pública. El objetivo fue garantizar mayor cobertura horaria y territorial para procurar contención de necesidades sanitarias. En concordancia con lo antedicho surge el Decreto-Acuerdo N° 1.178-S/2020 que en su artículo 1°

---

105 Somos Jujuy (2020, 16 de marzo).

106 Somos Jujuy (2020, 20 de marzo).

enuncia: “Créase el *Nuevo Sistema de Guardias Médicas Activas* para profesionales médicos del Sistema Público de Salud de la Provincia de Jujuy” y el Decreto Acuerdo N° 1.179-S/2020 por el cual se crea la Guardia de Atención Primaria de salud de 24 horas, con el fin de cubrir el servicio durante los fines de semana y días inhábiles o feriados en Puestos de Salud, NODOS y programas destinados a COVID-19.

Otra medida destaca en el área de salud es la Ley 6.166, que aprueba la creación del “Plan de acción integral de adultos mayores COVID-19 coronavirus”, a implementarse en todo el territorio de la provincia de Jujuy. Este consiste en una red de acciones y atención integral desde la prevención, protección y profilaxis para sostén, control, contención, cuidados, vigilancia y seguridad del grupo de riesgo de adultos mayores –personas de más de sesenta años–, orientada a satisfacer sus necesidades sanitarias y sociales en el marco de emergencia sanitaria por COVID-19.

La potestad que asumió el Ejecutivo provincial no se circunscribe a los trabajadores del área de salud y seguridad, sino que abarca a *cualquier empleado/a del Estado*, indicando que las labores quedan sujetas a las necesidades que vayan emergiendo en el marco de las urgencias. El Gobierno provincial advierte en su Decreto-Acuerdo N° 793-G/2020 que podrá disponer de toda la planta de personal dependiente de la provincia, cualquiera sea el tipo de vínculo laboral o situación de revista y lugar donde preste servicios, dependientes de la Administración Pública Provincial, organismos centralizados, descentralizados, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y entes en los que el Estado provincial posee capital mayoritario o interviene.<sup>107</sup>

En *materia presupuestaria*, se advierte que la situación de emergencia sanitaria y epidemiológica habilita las modificaciones presupuestarias generales de gastos y cálculo de recursos que

---

107 Por ejemplo, se incorporó al personal educativo al seguimiento telefónico de contactos estrechos de personas confirmadas positivas para COVID-19.

se crean necesarios. Por tratarse de un caso controvertido que barrió el territorio nacional, citamos una fracción de la ley N° 6.155, que dispone un techo de cien mil pesos para las remuneraciones neta de la totalidad de funcionarios y empleados públicos, cualquiera sea su jerarquía o escalafón, dependientes de la administración pública provincial centralizada.

El sector de Desarrollo Industrial y Comercial decretó un conjunto de disposiciones generales, vinculadas a la habilitación de actividades que garantizaran el abastecimiento permanente en todo el territorio de la provincia. Se autorizó la apertura en horario comercial de locales y puestos, denominados *comercios de cercanía*, que tuvieran a la venta alimentos, elementos de higiene personal, de limpieza y medicamentos. No pudimos identificar, sin embargo, normativas específicas que contemplen situaciones particulares del entramado socioeconómico local. De hecho, no se identifican normativas focalizadas que actúen por fuera del mercado formal.

Las normativas emitidas a nivel provincial apuntaron especialmente a ayudar a los sectores registrados en los organismos de administración fiscal, especialmente a aquellos pequeños, no esenciales o no habilitados en el marco de las restricciones, los cuales ya habían sido contemplados por los programas nacionales.<sup>108</sup> Mencionamos tres situaciones detectadas a partir del re-

---

108 El Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) con postergación o reducción de hasta el 95% del pago de los aportes patronales, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, cobertura del 50% del salario neto de los trabajadores en relación de dependencia en el sector privado; el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) brinda una suma fija mensual de hasta el salario mínimo, vital y móvil por trabajador, por un plazo de hasta 12 meses; préstamos a pequeñas y medianas empresas para el pago de sueldos a una tasa fija del 24% por un año, con un periodo de gracia de tres meses. Suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago; suspensión del cierre de cuentas bancarias; congelamiento de alquileres y suspensión de desalojos para monotributistas, profesionales autónomos, Mipymes y Cooperativas de Trabajo o ciertas empresas recuperadas; fondos para las empresas de transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional de jurisdicción

levamiento: a) El caso del “Programa de Asistencia Económica COVID-19” para actividades no esenciales o no habilitadas y para entidades o actividades deportivas no habilitadas, que consistió en un subsidio de hasta \$ 60.000 a otorgarse por única vez o créditos de hasta \$ 240.000, a tasa cero de interés, con plazo de seis meses de gracia y pagaderos en hasta doce cuotas iguales, mensuales y consecutivas. b) Disposiciones en materia de *condonación impositiva* por parte de Rentas de la Provincia, que se fueron prorrogando sincrónicamente con las extensiones del escenario de emergencia sanitaria y epidemiológica. La Ley N° 6.162 dispuso una reducción general del 50% de los mínimos establecidos para el tercer y cuarto anticipo del Impuesto a los Ingresos Brutos y la excepción del pago del mismo impuesto para el mes de abril para monotributistas, sujetos adheridos al régimen simplificado provincial del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y para aquellos incorporados al régimen de Monotributo Unificado. c) La Ley N° 6.177 de “Emergencia Turística en la Provincia de Jujuy” declaró el estado de emergencia del sector, incluyendo a las micro, pequeñas y medianas empresas registradas y habilitadas; los beneficios consisten en exenciones impositivas; reducción del 50% de la tarifa de los servicios públicos prestados por las empresas del Estado provincial; garantía de una tarifa social de energía eléctrica; prórroga del pago del impuesto sobre los Ingresos Brutos; suspensión de las ejecuciones fiscales y, por último, la distribución al sector de los fondos que ingresen a la provincia con destino a la actividad, “en la proporción que determine la Autoridad de Aplicación”.<sup>109</sup>

---

nacional; prórroga de vencimientos de deudas con AFIP; fondos para espacios culturales, entre otros.

109 Las actividades turísticas habilitadas y registradas –formales– de la provincia ocupan un lugar central dentro de la economía. Ahora bien, son numerosas las actividades que funcionan como satélite de las registradas, pero no son visibles dentro de la normativa. La informalidad en ventas de productos y/o servicios por cuenta propia abunda en nuestra región.

De esta manera, múltiples sectores, que históricamente han ocupado dinámicas periféricas, no fueron contemplados en materia de asistencia por parte del Estado provincial: vendedores ambulantes, feriantes y actores de la economía informal y popular que emplean a la mitad de los ocupados de la provincia según datos censales, si lo medimos por la presencia de descuentos y/o aportes jubilatorios, entre los que destaca la cantidad de mujeres, quedaron por fuera de las ayudas provinciales y solo fueron captados por las disposiciones de corte nacional, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Ya sea de forma explícita o implícita, la intervención regulatoria del Estado se deriva, como sostiene Faur (2014), de determinados (pre)supuestos culturales y políticos acerca de los roles y derechos que se atribuyen a los distintos grupos e individuos que conforman la sociedad. Dichos supuestos orientan el tipo de respuestas estatales frente a lo que los decisores definen como necesidades de la población, entre las que resulta evidente, en el caso que analizamos, la inacción ante la heterogeneidad y desigualdad social y la exclusión de las actividades informales de los derechos que se asignan a propósito de la pandemia.

En términos de *empleo*, la Ley N° 6.171 declaró la Emergencia Ocupacional Provincial por el término en el que se extienda la Emergencia Sanitaria y Epidemiológica por COVID-19 e instó a las empresas, en este marco, a *suspender* los despidos por sesenta días. Por otra parte, la Resolución N° 036-MTyE/20 exigió a las empresas organizar el trabajo de modo que se reduzca el número de empleados al 50% mientras dure la emergencia, debiendo establecer reglas para evitar y reducir la frecuencia y el tipo de contacto de persona a persona y garantizando el goce íntegro de las remuneraciones.

Como anticipamos, la mayor parte de las normativas generales tienen el foco puesto en acciones de cuidado y prevención en términos de salubridad, pero siempre con un perfil punitivo y coercitivo. Es decir, cada acción que se decide emprender tiene como respaldo la advertencia de que las fuerzas de seguridad

cuentan con la potestad de hacer cumplir la normativa vigente, no solo aplicando el uso de la fuerza pública, sino además con una importante carga impositiva/punitiva. La Ley N° 6.159 constituyen un claro ejemplo de lo dicho: 1) crea el régimen sancionatorio excepcional para conductas flagrantes que transgredan las disposiciones dictadas por el COE, vigentes y las que en lo sucesivo estableciera; 2) fija una multa entre cuarenta y trescientos cuarenta mil pesos más accesoria de arresto, inhabilitación, clausura, comiso y/o prohibición de concurrencia, además de la aplicación del régimen penal previsto en el Código Penal y Código Contravencional de la provincia, para aquellas personas humanas o jurídicas que incurran en violaciones a las disposiciones del COE; y 3) autoriza a la policía local y/o autoridad que en el futuro designe el COE a efectuar la comprobación de las infracciones.

Por su parte, la Ley N° 6.161 crea un Arancel Fijo Obligatorio por la suma de mil pesos para quienes hubieran sido arrestados en infracción a las disposiciones contenidas en el Decreto Acuerdo N° 741-G-2.020,<sup>110</sup> sin perjuicio de las demás sanciones previstas, así como infracciones para quienes se les hubiera secuestrado un vehículo. Se establece allí también que el arresto será redimible y cesará en el único caso del pago del

---

110 Es un régimen sancionatorio excepcional para conductas flagrantes que transgredan las disposiciones dictadas por el COE. Entre las que se incluyen: la permanencia de más de 10 personas en un domicilio particular; comercios o actividades que generen aglomeración; no respetar el horario de cierre de locales previsto por el COE; incumplir con la reducción de ocupación del 50% en locales; no proveer alcohol en gel, agua, jabón en sus instalaciones; medios de comunicación que no cumplan con las medidas de difusión, concientización, prevención e información; el no cumplimiento de precios de productos para la prevención e higiene; el no cumplimiento de licencias excepcionales; todas las instituciones que no cumplan con las disposiciones emitidas por el COE; comerciantes de ferias que no dieran cumplimiento a las recomendaciones sanitarias; los choferes de medios de transporte públicos y privados que no dieran cumplimiento a las recomendaciones vigentes y todo aquel que incumpliere alguna de las normativas impartidas por el COE.

arancel fijado en el artículo precedente, ello sin perjuicio de que la conducta se encuentre encuadrada en un tipo penal. Otro caso que da cuenta de indicado anteriormente es la Ley N° 6.164, que dispuso desde el 10 de abril la obligatoriedad del uso de barbijo sanitario, mascarilla o barbijo social casero para todas aquellas personas que permanezcan o circulen en la vía pública, lugares públicos, transporte público y/o privado de pasajeros, organismos estatales, espacios privados de acceso al público y espacios privados; al mismo tiempo que estipuló una multa de mil pesos para quienes incumplieran la normativa.

### 3. Resoluciones específicas del COE Jujuy

Entre el 16 de marzo y el 22 de septiembre, el COE emitió 63 resoluciones, pero con una distribución muy desigual en el tiempo. Entre las dos primeras semanas se elaboraron 27 resoluciones (el 43% del total); en ningún otro momento hubo tanta actividad en ese sentido, pero sí se observa mayor frecuencia en los momentos en los que se fueron abriendo o cerrando actividades. A partir de mediados de julio, cuando los casos se aceleraron abruptamente, hubo solo dos nuevas resoluciones. Como se aprecia en la tabla 1, existe una relación inversa entre la cantidad de decisiones vinculadas a la administración de la pandemia y la evolución del fenómeno en la provincia.

**Tabla 1:** Cantidad de Resoluciones semanales emanadas del COE y cantidad de casos reportados por semana. Jujuy, 16 de marzo al 22 de septiembre de 2020

Semana N°	Cantidad de resoluciones del COE	Cantidad de casos positivos diarios confirmados	Semana N°	Cantidad de resoluciones del COE	Cantidad de casos positivos diarios confirmados
1	14	1	15	1	57
2	13	2	16	1	134
3	2	2	17	2	223
4	4	0	18	1	337
5	2	0	19	0	740
6	4	0	20	0	905
7	1	0	21	0	1.047
8	2	0	22	1	1.225
9	2	0	23	0	1.305
10	1	0	24	0	1.747
11	5	2	25	0	2.213
12	1	0	26	1	992
13	4	1	27	0	1.918
14	1	33	28	0	1.435
			<b>Total</b>	63	14.319

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Boletín Oficial y partes diarios del COE.

Este hecho pone en evidencia el nivel de anticipación con el que se actuó en la provincia, sobredimensionado en relación con la situación epidemiológica, pero que permitió contar con cierta previsibilidad en cuanto al modo de actuar en el momento en que realmente existió una situación epidemiológica que justificara el rigor de las medidas. Ante la extraordinaria situación, y en el marco del conjunto de afirmaciones que venimos desarrollando, los Estados en general han demostrado una activa intervención en materia de disposiciones. Dicho de otro modo, los Estados del mundo entero, ante el avance del virus, han incrementado sus medidas de intervención –está demostrado fácticamente–. A partir de estos antecedentes –observados en países donde el virus se masificó antes, ejemplo: numerosos países del continente europeo–, es que damos por supuesto un idéntico comportamiento: aumento de casos, aumento de medidas restrictivas.

Sin embargo, para Jujuy, observamos llamativamente un proceso inverso: a mayor cantidad de casos, disminuyen las medidas, resoluciones y leyes. Esto lo podemos interpretar en dos sentidos: por un lado, ya se habían tomado numerosas medidas con anticipación; por otro lado, ante el disparo de la curva de contagios, todos los estamentos se ven afectados, desbordados y pareciera que disponer normas y leyes queda al final de las prioridades: se debe resolver lo urgente, se debe “poner el cuerpo”. Esto lo leemos como un síntoma de caos, tal cual se plantea en las reflexiones finales.

Otra cuestión para tener en cuenta es la temática de las resoluciones promovidas desde el COE para la provincia entera. Las tensiones con municipios y comisiones municipales llevan a que el COE emita una resolución indicando que estas jurisdicciones no tienen facultades para establecer restricciones distintas a las de la normativa nacional y provincial. A continuación, presentamos un punteo de las medidas donde se distinguen tres momentos: en el primero, entre mediados de marzo y mediados de abril (semanas 1 a 4), se dictan una gran cantidad de resoluciones centralizadas en el COE provincial, pero prácticamente no hubo

contagios en la provincia; en el segundo momento (semanas 4 a 14), con ausencia de casos nuevos, se empiezan a flexibilizar las medidas de restricción, lo cual implicó la aparición de algunas disposiciones nuevas hasta que se desató la circulación local del virus; y en el tercero (semanas 14 a 28), en el que los casos positivos diarios confirmados crecían exponencialmente, las decisiones de administración de la pandemia en la provincia se descentralizaron en los municipios, lo que implicó, aparentemente, que el COE provincial no tenga nada nuevo que resolver.

#### **Primer momento: restricción total sin circulación local del virus**

- *Circulación.* Se inicia la administración de la pandemia procurando la reducción de la movilidad y el contacto entre las personas. Las medidas contemplan aspectos como las licencias para empleados públicos, restricciones de ingreso a la provincia, la regulación sobre la situación de turistas alojados, la prohibición de recepción de nuevos pasajeros y la obligatoriedad del aislamiento para quienes arriben a la provincia en los siguientes días. Inmediatamente (el 17/03), se recomienda suspender eventos religiosos con presencia de público, se prohíbe la permanencia de grupos en espacios públicos, así como la práctica de actividades deportivas al aire libre. Debido a las restricciones a la circulación, se fija la posibilidad de tramitar certificado médico de ausencia de síntomas de COVID-19 para quienes deben retornar a domicilios fuera de Jujuy (22/03) y, ese mismo día, se autoriza la circulación de comerciantes para abastecimiento de sus locales. También se fijan excepciones a quienes están comprendidos en el Decreto Nacional N° 297 y para los vehículos de empresas autorizadas (23/03). Se establecen precisiones sobre cómo se deberá cumplir el ASPO, que, para jujeños provenientes del exterior, será en hoteles (a su propia costa); y para jujeños provenientes de otras provincias, será en

su domicilio (22/3). Igualmente, se sugiere posponer los actos de apertura de sesiones ordinarias de los poderes legislativos o realizarlos por medios no presenciales (26/03).

- *Personas en situación de calle.* Se habilita (el 19/03) un predio con fines de alojamiento, aunque bajo la amenaza de trasladar a estas personas por la fuerza pública en el caso de encontrarse merodeando, apelando para ello a la colaboración del Ministerio de Seguridad y el Ejército Argentino. Dos días después (21/03) se retoma el tema del alojamiento de personas o familias en situación de calle, particularmente, para el caso de extranjeros residentes en tal situación.

- *Sistema de atención médica.* Se fija (el 20/03) que las empresas privadas de servicios de emergencia de salud deben ponerse a disposición del SAME y que profesionales y centros privados de salud deben continuar con la atención de los ciudadanos que lo requieran. El 25/03 se establece el proceso de autorización y compra de medicamentos, denominado "RECETA WEB", en toda la provincia de Jujuy. Un hecho importante es la creación del hospital de campaña en San Salvador de Jujuy el 23/03, como ya se mencionó.

- *Cuidados.* Aparece tempranamente (el 23/03) la preocupación por la situación de personas con discapacidad y la circulación de quienes cumplen tareas de asistirlos. Se establece que para el caso de las personas en situación de discapacidad que incurran en el incumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio", deberán actuar en forma conjunta los Ministerios de Salud y de Desarrollo Humano, mientras que las Fuerzas de Seguridad, a través de los Ministerios de Seguridad, Salud y Desarrollo Humano deberán velar por dichas personas. A esto se agrega que quien realice tareas de apoyo bajo la figura de Asistente Personal (Cuidador Domiciliario, Acompañante Terapéutico, Operador de Salud Mental y Adicciones) deberá acreditar mediante declaración jurada su lugar de trabajo con domicilio propio y de la persona asistida, horario y cronograma de atención.

- *Abastecimiento*. Un tema recurrente es la fijación de horarios de atención de supermercados mayoristas y minoristas, la apertura de las ferias frutihortícolas (23/03) y, particularmente, de la feria de la ciudad de Perico (24/03). A partir de la insistencia normativa con este último tema, se advierte la fuerte presión ejercida por los comerciantes de dicha localidad,<sup>111</sup> importante centro de actividad comercial y feria mayorista frutihortícola de aprovisionamiento para toda la provincia. Inclusive, la disputa se observa en la resolución de fecha 28/03, donde se intima a la Municipalidad de Perico a cumplir con los horarios de apertura y cierre de supermercados estipulados por el COE. Dos días más tarde (30/03) se crea una comisión de seguimiento para la Feria de Perico. Se dispone la apertura únicamente para ventas mayoristas y se enfatiza que solo el COE puede habilitar la venta minorista. En la Resolución del 21/04 el COE reitera que la Feria de Perico solo podrá funcionar para venta mayorista, evidenciando las tensiones en torno a esta temática.

- *Gestión de cobros*. En una provincia con elevada informalidad y, por ende, bajos índices de bancarización, pagar los servicios se volvió complejo. Por eso, el 1 de abril se resuelve la apertura de bocas de cobro de empresas que brindan servicios esenciales.

- *Transporte de cargas*. Si bien regía la prohibición general de ingreso a la provincia, quedaba exceptuado el transporte de cargas a fin de garantizar el abastecimiento. Por eso, el 08/04 se resuelve que choferes y/o acompañantes que arriben a Jujuy deberán permanecer no más de 72 horas, siempre aislados. Pasado ese plazo deberán cumplir la cuarentena de 14 días. Se fija también la circulación de transportes de cargas por circuitos alternativos; por ejemplo, por la Ruta N° 1 en departamentos Ledesma y San Pedro, y no por la más concurrida Ruta Nacional N° 34 (11/04). Se establecen también, en esa misma fecha, zonas de aislamiento temporal para transportes de carga.

---

111 El Tribuno de Jujuy (2020, 24 de julio).

## Segundo momento: flexibilización sin circulación local del virus

Pasado casi un mes del inicio del ASPO y con solo dos casos en la provincia, se comienzan a reactivar algunos sectores, que a continuación detallamos.

- *Administración pública.* Se establece un Protocolo de bioseguridad para empleados, funcionarios y ciudadanos que hagan gestiones en ministerios. Este protocolo contempla cómo proceder si manifiesta síntomas de COVID-19 (11/04), aunque queda restringido el acceso del público a las instalaciones de la Administración Pública, solo para trámites relacionados a prevención del COVID-19 y seguridad ciudadana.

- *Actividades no esenciales.* El 15/04 se habilita la apertura de rubros como construcción y afines, ópticas, librerías, oficinas (incluyendo empleadas de casas particulares). Junto con esta apertura, reaparece la cuestión de las personas con discapacidad, cuya circulación se autoriza con un acompañante por motivos terapéuticos y en las proximidades de su domicilio (15/04). El 24/04 se aprueba el protocolo para prestación de servicios profesionales para los que implican cercanía o contacto con el cliente y para los servicios externos. El 26/04 se habilita a la población de Valle Grande a realizar las actividades autorizadas en Libertador General San Martín y Calilegua (debido a la situación geográfica particular de este departamento, de difícil accesibilidad).

- *Actividad física.* En esta “normalización” progresiva, el 22/04 se habilita *running* y caminata al aire libre, aunque con requisitos de seguridad a cumplir. El 29/04 se habilita la práctica del ciclismo al aire libre, conforme terminación de DNI, fijando horarios y condiciones. El 25/05 se habilita actividad física en gimnasios privados, prohibiendo actividad de musculación y utilización de elementos de uso común.

- *Turismo.* El 11/05 se aprueba el Protocolo para las actividades del sector turístico. Con este protocolo y reapertura, Jujuy se convierte en la primera provincia del país en reactivar

el sector, aunque restringido solo para residentes locales. Entre los considerandos de la resolución se menciona el hecho de que “la actividad turística es una de las áreas más sensibles y que demanda una pronta reactivación y salida del estancamiento económico”, aunque sin descuidar las medidas de salud y sanidad que la emergencia sanitaria y epidemiológica COVID-19 impone. Por eso, luego de reuniones con los representantes del Ministerio de Turismo de la Provincia, se llega a la definición del “Protocolo de Higiene y Seguridad Obligatorio COVID-19 para las diferentes actividades del Sector Turístico” dirigido a todo el personal de los establecimientos gastronómicos, agencias de viajes, transporte turístico, alojamientos, tours, actividades del turismo activo y venta de artesanías.<sup>112</sup>

- *Comercios*. El 14/05 se sigue con las reaperturas, dictándose el Protocolo de bioseguridad para shoppings, paseos, galerías, restaurantes, bares, confiterías y espectáculos en vivo. El 21/05 se amplían los horarios de atención de comercios de distintos rubros, los cuales serán modificados el 08/06 y el 11/06. El 27/05 se habilita la venta ambulante, con Protocolo de seguridad sanitaria específico.

- *Cultura*. El 28/05 se habilitan las actividades en instituciones artísticas y centros culturales para prácticas escénicas, fijando un protocolo y horarios para estas; el 30/05 se habilita la actividad de museos conforme a protocolo.

---

112 El Anexo (de unas 20 páginas de extensión) contiene siete capítulos, en el primero de los cuales se establece la obligatoriedad de exhibir el protocolo en los establecimientos, proveer elementos y medidas de protección a los trabajadores, cómo actuar ante la detección de un caso sospechoso y las sanciones por incumplimiento. Luego se brindan medidas específicas para los distintos rubros: Confiterías y Restaurantes Turísticos; Agencias de Viaje y Transportes Turísticos; Alojamientos Turísticos; Guiados y Actividades de Turismo Activo; Venta de Artesanías; Traslados.

- *Circulación*. Ya en mayo, el día 6, se aprueba el Protocolo del COE para la gestión de alojamientos por el ASPO. También se relaja en algo la forma de cumplir el ASPO, estableciéndose el 25/05 que entre quienes ingresan a la provincia hay grupos de personas (con discapacidades, familias con niños menores de 5 años, mayores de 65 años, entre otros grupos de riesgo) que deben cumplir el ASPO en su domicilio, bajo control epidemiológico de autoridad designada por el COE.

- *Tratamientos médicos*. En junio, se dispone la apertura de los Centros de Rehabilitación Privados y de ONG que prestan servicios a favor de personas con discapacidad, los cuales deben presentar protocolo de bioseguridad (02/06).

- *Religión*. Se habilitan (el 11/06) celebraciones, actos y reuniones religiosas en templos, iglesias o cualquier lugar cerrado, bajo un protocolo específico.

### Tercer momento: aperturas, cierres y descentralización con circulación local del virus

En medio de la sucesión de habilitaciones enumeradas en el punto anterior, surge la señal de alarma: el 20/06 se establece el Plan Sanitario de Búsqueda Activa en La Quiaca. Entretanto, se permite actividad bancaria con atención al público exclusivamente para el cobro de jubilados, pensionados y/o beneficiarios de planes y/o programas provinciales y nacionales (24/06). Nuevamente, emerge la tensión con las ferias y, el 30/06, cuando la provincia entera había vuelto a fase I, se da facultad para determinar apertura de ferias mayoristas y/o minoristas, inclusive en las localidades que se encuentren en fase I, a cada Municipio o Comisión Municipal, bajo responsabilidad de dichas jurisdicciones.

Esta postura de incipiente descentralización de las decisiones y responsabilidades asociadas reaparece el 14/07 con una reso-

lución que amplía las actividades autorizadas en zonas rojas; de esta manera, los municipios o comisionados municipales podían autorizar otras actividades, bajo su exclusiva responsabilidad. En julio, el 06/07, con una tendencia de casos que asomaba creciente, la descentralización se efectiviza; se crea el Sistema de División Epidemiológico por Zonas –roja, amarilla y verde–, bajo el lema “ahora es responsabilidad de todos”. En zonas roja y amarilla se dispone el ASPO y en las zonas verdes el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). De este modo, el camino seguido por las distintas ciudades y localidades de la provincia, así como el acatamiento de las medidas por parte de la sociedad fue diverso y cambiante a lo largo del tiempo. Por un lado, encontraremos municipios con alto nivel de vigilancia, como Maimará o Volcán, que decidieron cerrar los accesos a los pueblos para limitar y controlar la circulación de vehículos. En otras regiones, aparecieron medidas aún más estrictas, como el dictado de una “Ley Seca”, la suspensión de todo tipo de actividad escolar y toque de queda a partir de las 19 horas y hasta las 06 del día siguiente en Rinconada, Abra Pampa y La Quiaca, tras los contagios de trabajadores mineros allí residentes. Al contrario, a partir de agosto, se inauguraba en la ciudad capital una nueva etapa de acción en el manejo del COVID-19, en la que sería difícil, cuando no imposible, mantener baja la movilidad de las personas y los comercios y locales gastronómicos cerrados; la estrategia se limitaría desde entonces a evitar el colapso del sistema de salud. De hecho, el 23 de agosto se detectaron casi 200 casos nuevos, llegando la provincia a un total de 6.185 contagios acumulados, por lo que se anunció la vuelta a fase I de San Salvador de Jujuy y Palpalá por una semana; sin embargo, tras la protesta del sector comercial llevada a cabo en caravana de automóviles el domingo por la noche, el lunes 24 se resolvió finalmente que el regreso a la fase I admitía la apertura de locales gastronómicos y comerciales, con atención al público.

Aparecen también disposiciones sobre los lugares de tratamiento y aislamiento de pacientes con síntomas y sin ellos, así

como de contactos estrechos y de quienes lleguen del exterior o de otras provincias (07/07). La única resolución del COE emitida en agosto señala que toda persona proveniente del exterior o de otra provincia deberá cumplir ahora el ASPO en su domicilio particular, mostrando las tensiones del sistema de salud para cubrir la situación. Finalmente, la última resolución analizada, del 09/09, autoriza al Secretario de Minería e Hidrocarburos a suscribir notas y/o autorizaciones de ingreso a la provincia; esto cobra relevancia en el contexto de múltiples contagios que se dieron en establecimientos mineros de Puna y Quebrada.

La cronología muestra, en consonancia con los decretos analizados precedentemente, que las estrategias implementadas durante las primeras semanas por parte de la administración provincial se refirieron a la aplicación del ASPO decretado a nivel nacional, lo que se tradujo en un estricto control de la movilidad de las personas dentro del territorio provincial mientras se acondicionaba el sistema sanitario, con el objetivo de dar respuesta a una expansión de contagios que aún no se sabía cuándo llegaría. De la lectura de las 63 resoluciones relevadas surge además una permanente invocación a las sanciones por incumplimiento, y un extremado grado de detalle en los protocolos a cumplir (por ejemplo, al habilitar las caminatas y el running se indica que se podrá salir hasta dos personas juntas, las cuales deberán hidratarse pero, aclara, cada una tomando de su botella) que, conjugados con la iconografía de la presentación de los informes del COE (donde personal de seguridad aparece siempre representado), generan un sensación de control llevado al límite en la situación de crisis.

A pesar de que desde el 2 de abril no se detectó ningún caso nuevo en la provincia (salvo una persona en tránsito), las medidas de cuidado se mantuvieron en el máximo nivel de restricción hasta mediados de mayo, lo cual indica que en un primer momento la estrategia apuntó a evitar que el virus ingresara al territorio. Asimismo, a partir del análisis de los decretos, resoluciones y expresiones públicas enunciadas es posible plantear que,

inicialmente, Jujuy pretendió convertirse en el ejemplo que debía seguirse en materia de sanidad y seguridad. A la pronta instalación de hospitales de campaña, se le sumó la importación de seis mil test PCR desde China, anticipándose al envío que realizaría a las provincias el Ministerio de Salud de la Nación; el diseño de operativos de rastreo epidemiológico preventivos,<sup>113</sup> y la posterior compra de dieciséis mil hisopos para completar los mil kits otorgados por el Estado nacional.<sup>114</sup> Algunas empresas instaladas en el territorio donarían a la provincia test PCR, como la china que trabajaba en la construcción de Cauchari, la planta de energía solar recientemente inaugurada, o Sales de Jujuy, de capitales australianos, japoneses y locales, una de las mineras encargadas de la extracción de litio. Jujuy también fue una de las primeras provincias del país en decretar el uso obligatorio del “barbijo social”, tras lo cual fue el mismo gobernador quien se encargó de explicar cómo confeccionarlos de manera casera mediante un tutorial compartido en sus redes sociales.<sup>115</sup>

En cuanto a las medidas de seguridad, aparte de los referidos cierres de los pasos fronterizos internacionales, mencionamos los estrictos controles en los límites provinciales, especialmente con respecto a transportistas de cargas, sea que su destino haya sido la provincia, sea que se dirigían a los pasos internacionales. Jujuy es una provincia que requiere abastecimiento externo de la mayoría de los productos de consumo; hasta el propio azúcar, producido localmente, es enviado a Buenos Aires para su empaque y luego vuelve a Jujuy para su comercialización.<sup>116</sup> De allí que varias resoluciones aborden cuánto tiempo pueden permanecer los choferes y acompañantes en territorio provincial, pasado

---

113 Somos Jujuy (2020, 27 de marzo).

114 Somos Jujuy (2020, 10 de abril).

115 Infobae (2020, 7 de abril).

116 Aunque se puede acceder a azúcar suelta, en bolsa de 50 kilos, si se tiene contacto con los productores independientes que reciben así el pago de su caña por parte de los ingenios.

el cual deberán cumplir la cuarentena. También implicaban la prohibición de estos trabajadores de hacer contacto con la población local durante su permanencia en el territorio, por lo que cubrir sus necesidades básicas mientras desarrollaban su trabajo en Jujuy se convirtió en una dificultad, generando conflicto con gremios del transporte, inclusive.<sup>117</sup>

En igual sentido, se desplegó una fuerte presencia policial en las ciudades, encargada de verificar los permisos de circulación. Pero las decisiones de administración de la pandemia que exponen orientaciones del gobierno provincial se hallan en episodios tales como la polémica expulsión de personas extranjeras en tránsito en la provincia –nos referimos especialmente al caso del colectivo con personas de nacionalidad colombiana, venezolana y peruana que se despachó con destino a las respectivas embajadas en Buenos Aires, cuando no estaban autorizados los viajes en el interior del país–;<sup>118</sup> el aislamiento obligatorio en instituciones públicas y hospitales de campaña de personas oriundas que regresaban a sus hogares tras trabajar en las cosechas de Río Negro, Mendoza y Bahía Blanca, pese a arrojar resultados negativos en los reiterados testeos a los que fueron sometidos; y hasta iniciativas oficiales extremas que no llegaron a ejecutarse, pero sí a televisarse, como la colocación de marcas en las casas de las personas que habían contraído la enfermedad.<sup>119</sup> Se intentaba con esto mostrar una actitud de control frente a la pandemia, rigurosa, e inclusive que intentaba evitar “gastos” a la provincia. A quienes buscaban regresar a Jujuy se les exigía realizar una cuarentena en hoteles pagos, a su propia costa; también se dispusieron colectivos para trasladar a jóvenes universitarios jujeños

---

117 El Litoral (2020, 1 de junio). Se señala que “muchos conductores fueron retenidos en el NOA y hasta se los obligó a permanecer en la cabina de su vehículo con las puertas precintadas”. Esto ocurrió especialmente en estaciones de servicio.

118 Somos Jujuy (2020, 2 de abril).

119 El Tribuno (2020, 14 de abril).

que estudian en otras provincias del país, en general, pagados por los mismos estudiantes.

Para completar el escenario, cabe destacar que, desde el 12 de marzo hasta el 18 de mayo, las medidas eran anunciadas de manera diaria, enfáticamente, junto con el reporte de situación sanitaria y epidemiológica provincial, de manera televisada y por redes sociales en el horario central de la noche. En estas transmisiones, participaban miembros del COE, referentes de la salud, ministros y ministras de todas las áreas del gobierno, el gobernador Gerardo Morales e incluso miembros del Ejército Nacional. Cuando la situación epidemiológica provincial permanecía controlada, los informes televisivos pasaron a emitirse solo tres veces a la semana y el reporte situacional diario se presentaba a través de placas informativas en las páginas web oficiales del gobierno; este mecanismo se mantuvo aun cuando la pandemia explotó en Jujuy en los meses siguientes. En cualquier caso, las resoluciones y acciones que fue desplegando el COE parecieron mostrar una primera etapa de organización y control, con una lucha activa contra el virus; seguida de una segunda etapa donde el organismo, metafóricamente, “enmudece” cuando la pandemia realmente aparece en escena y se propaga.

#### 4. Entre las políticas y la evolución del COVID-19 en Jujuy

Jujuy resulta un caso paradigmático en la Argentina en relación con la propagación de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2. En rigor, pasó de ser una de las pocas provincias en acumular más de cincuenta días consecutivos sin contagios nuevos, lo cual permitió la flexibilización de actividades impensadas para otras regiones –como el turismo local– y la planificación de la reapertura de las escuelas, a encabezar la lista de provincias argentinas con más casos positivos y fallecidos diarios, tanto en términos absolutos como relativos.

El 17 de marzo se confirmó el primer caso de coronavirus en Jujuy, de carácter importado, luego de conocerse el resultado del estudio realizado por parte de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud Dr. Carlos G. Malbrán (ANLIS, o simplemente, el Instituto Malbrán), organización que hasta el 24 de marzo centralizaba el procesamiento de test para coronavirus de todo el país. El 26 de marzo se sumarían dos casos similares en la provincia, con antecedentes de viaje al exterior, mientras que el 2 de abril serían aisladas dos personas asintomáticas más que, al regresar del exterior, fueron inmediatamente testeadas. Desde entonces y hasta finales de mayo, Jujuy sostendría los cinco casos confirmados hasta ese momento, mientras que en otros territorios crecía exponencialmente la cantidad de personas infectadas.<sup>120</sup> Sin embargo, la nueva normalidad no se sostendría por mucho tiempo.

Un panorama del impacto social en los primeros tiempos de la pandemia se obtuvo de un relevamiento realizado hacia fines de marzo de 2020 en todo el país por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (Kessler, 2020), en el cual se incluyen datos surgidos de trabajo de campo para las diferentes provincias. Debido a que el relevamiento fue realizado entre los días 23 y 25 de marzo puede verse como un punto de partida para lo que vendría después. A partir de 10 reportes y cinco referentes académicos, con informantes como miembro-delegado de organización sindical, representante comunidad indígena, agentes sanitarias, referentes sociales y barriales, cubriendo la capital provincial (particularmente el populoso barrio de Alto Comedero), Tilcara, San Pedro de Jujuy, Libertador General San Martín y Calilegua, en el trabajo de campo, se observa que hubo dificultades para acatar las medidas en la provincia debido a “las necesidades económicas de los traba-

---

120 Al 2 de abril la Ciudad de Buenos Aires ya registraba 345 casos acumulados, la provincia de Buenos Aires, 316; Santa Fe, 152; Córdoba, 117; y Chaco, 99; solo por nombrar algunas.

jadores informales, la falta de conciencia en algunos sectores, ya que consideran al COVID-19 una enfermedad de ricos. Otras personas además consideran que la enfermedad no es grave y por ende no toman recaudos” (2020: 74); también los incumplimientos se atribuyen a la “escasa preparación de agentes estatales” (2020: 74). En tanto en las zonas rurales dispersas, había cumplimiento del aislamiento porque la población no estaba realizando viajes a las ciudades para abastecerse, aunque continuaba con sus actividades productivas. También se reconocía que, a partir del accionar de la policía y por temor, se había incrementado paulatinamente el acatamiento.<sup>121</sup>

Como problemas derivados de la cuarentena se reportaron carencias en atención primaria a la salud, con dificultades para la atención de niños y niñas, problemas para obtener medicamentos o atención para personas con tratamientos prolongados, así como dificultades para la atención médica de adultos mayores y enfermos crónicos. Los reportes también indican como dificultades “suba de precios de alimentos y productos de limpieza, en los negocios cercanos donde las personas deben aprovisionarse” (pág. 75), falta de insumos y productos vinculados a la sanidad, aumento de la violencia de género, problemas para la población trans y “problemas económicos derivados del cese de actividades locales, por ejemplo, la artesanía (Tilcara)” (pág. 75).

Ante lo que en aquel momento era una posible extensión de la cuarentena, se veían como potenciales problemas una profundización de la dificultosa situación económica del sector informal, trabajadores independientes y de quienes dependen de los comedores que, como expusimos, fueron desatendidos por parte

---

121 Se señala, además, que “circula mucha información sobre la pandemia y sobre las formas de cuidado” (pág. 75), pero mucha de ella es falsa, generando paranoia en la población, y también se observa que la información parece no ser suficiente para que las personas tomen conciencia. Hay un uso de los medios masivos, pero, sobre todo, “de las redes sociales y del WhatsApp como medio de comunicarse y de transmitir información” (pág. 75).

de las políticas públicas provinciales. Este panorama, que ya se anunciaba complejo, no tardaría en complicarse aún más.

Si hacia el día 27 de mayo ya se habían dado de alta a todos los pacientes internados en el Hospital San Roque por COVID-19, pronto ingresaría un nuevo caso positivo, correspondiente a un transportista de cargas jujeño con domicilio en Fraile Pintado, en la región oriental de la provincia, quien dos semanas más tarde se convertiría en la primera persona fallecida como consecuencia de esta enfermedad en Jujuy. Pero las verdaderas dificultades en la provincia llegaron cuando el virus se expandió entre el personal policial, a mediados de junio, y el personal sanitario, unos pocos días después.

La propagación de COVID-19 entre el personal policial se dio en el marco de un controvertido operativo relacionado a la comercialización de hojas de coca en la ciudad fronteriza de La Quiaca, que terminó con la denuncia penal a dos efectivos y su separación de las fuerzas.<sup>122</sup> A partir de los primeros dos contagios, y considerando las líneas de contacto de estas personas, el 16 de junio, San Salvador de Jujuy, Yala, Perico y Palpalá volvieron inmediatamente a la fase I del ASPO, y cuatro días más tarde, con un total de 21 casos, la provincia entera. Asimismo, se pusieron en marcha controles epidemiológicos en las ciudades de La Quiaca, Fraile Pintado y Calilegua, localidades en las que los efectivos policiales habían desarrollado tareas en los días previos, y se cerró el Departamento Central de Policía

---

122 Somos Jujuy (2020, 22 de junio). En este sentido, se explica el Decreto Acuerdo N° 1149-G/2020 del 23 de junio, que en su inciso m indica: “El que introduzca hojas de coca en todo el territorio de la Provincia de Jujuy, durante la emergencia sanitaria y epidemiológica vigente, haciendo pasibles a las personas humanas y/o jurídicas responsables, de las sanciones de multa de pesos cuarenta mil (\$ 40.000) hasta pesos un millón (\$ 1.000.000), más accesorias de arresto, inhabilitación, clausura, y/o comiso, lo que importará violación a medidas que impiden la propagación de una enfermedad peligrosa o contagiosa para las personas con grave riesgo sanitario previstas por los Arts. 202 y 205 del Código Penal, y sin perjuicio de Normas Aduaneras, cuando correspondiera”.

tras detectarse nuevos casos entre el personal y sus familiares directos. También las sospechas oficiales del ingreso del virus en la provincia caerían sobre quienes trabajan en las ferias locales, quienes, para obtener las mercaderías, realizan viajes de compras a Buenos Aires y a Bolivia.<sup>123</sup>

De esta manera, en dos días, en Jujuy se había duplicado la cantidad de contagios y, para la semana siguiente, los casos acumulados se duplicaban cada ocho días. Las medidas dictadas desde ese momento reflejan la situación de incertidumbre experimentada en la provincia; entre ellas, el traspaso de los festejos del día del padre del 21 de junio al 12 de julio resulta ilustrativo, por reflejar las expectativas de controlar la situación epidemiológica en las tres semanas intermedias y evitar, así, el perjuicio que la suspensión de la celebración traería aparejado para el sector comercial, que intentaba recuperarse tras acumular prácticamente dos meses inactivo.<sup>124</sup> Sin embargo, hacia finales de junio se declararía la circulación local de COVID-19 en Jujuy,<sup>125</sup> cuando ya habían superado los 100 casos acumulados. Entre ellos, el 60% correspondía a personal de la policía provincial y sus familiares, el 25% a personas vinculadas de alguna forma al sistema sanitario y solo el 15% restante a casos importados (6), en tránsito (4) y aislados o indefinidos (5). Pese a que el 12 de julio se registraron 27 casos positivos nuevos, acumulando la provincia un total de 456 contagios, y que aún continuaba la fase I de aislamiento, las reuniones familiares por el día del padre resultaron finalmente autorizadas y los locales comerciales y gastronómicos permanecieron abiertos con atención al público, al igual que los cementerios.

---

123 Somos Jujuy (2020, 28 de junio).

124 Cabe advertir que la medida generó el efecto contrario al esperado, ya que las familias jujeñas tuvieron doble festejo, el 21 de junio y el 12 de julio. (El Tribuno, 2020, 22 de junio). El día en que se decretó el traslado del día del padre en la provincia, se habían detectado siete casos positivos nuevos en total, pasando los casos acumulados de 12 a 19.

125 Somos Jujuy (2020, 28 de junio).

El 15 de julio, Jujuy pasó los 500 contagios acumulados, mientras que, una semana más tarde, la cifra se multiplicaría por dos (ver gráfico 1). A partir de agosto, cada vez se sumaba más rápido un nuevo millar. Los dos mil casos acumulados se registraron el 29 de julio; los tres mil, el 6 de agosto; los cuatro mil, una semana más tarde.<sup>126</sup> Hacia finales de agosto, la provincia contaba con más de 8.250 contagios, al quince de septiembre eran más de 12.700 y se llegaba a los casi 14.500 siete días más tarde. A este ritmo, la curva de contagios comenzó a desacelerarse en septiembre, al igual que el tiempo de duplicación de casos que, para el día quince del mes, marcó 32 días.

De esta forma, Jujuy inició el mes de agosto como uno de los tres distritos con mayor cantidad de casos acumulados relativos según su población. Lo que sucedió es que, durante buena parte de los últimos dos meses, Jujuy empezó a sumar mayor cantidad de casos diarios relativos que Buenos Aires e incluso que CABA. De esta manera, Jujuy pasó de marcar 10 casos diarios cada 100 mil habitantes los primeros días de agosto a promediar los 32 en las restantes semanas, llegando a picos superiores de 45 contagios diarios la primera semana de septiembre, en términos relativos, equivalentes a 350 casos absolutos. Por su parte, la provincia de Buenos Aires muestra menor volatilidad en los casos registrados, ubicándose en un promedio de 27 contagios diarios cada 100 mil

---

126 Todas estas estadísticas adolecen de un problema básico: se toman los casos positivos, pero estos dependen de los tests que se realizan, los cuales no tienen una cantidad fija, varían en cada distrito y por ende son solo una aproximación a la problemática. A esto se suma que, por las características del virus, hay muchas personas contagiadas, pero asintomáticas, y que, por ende, nunca llegan a ser testeadas. En este sentido, las cifras de muertos en relación con la población total (aunque también pueden cuestionarse, por ejemplo, si se registró correctamente la causa de muerte, qué pasa con el registro de quienes fallecen en domicilio, etc.) parecieran ser un punto de comparación más confiable. Pese a estas dificultades se trata de información relevante que permite construir, en el peor de los casos, un cuadro de la situación.

habitantes en agosto y 31, en septiembre, mientras que CABA aparece con promedios de 38 y 34 casos, respectivamente.

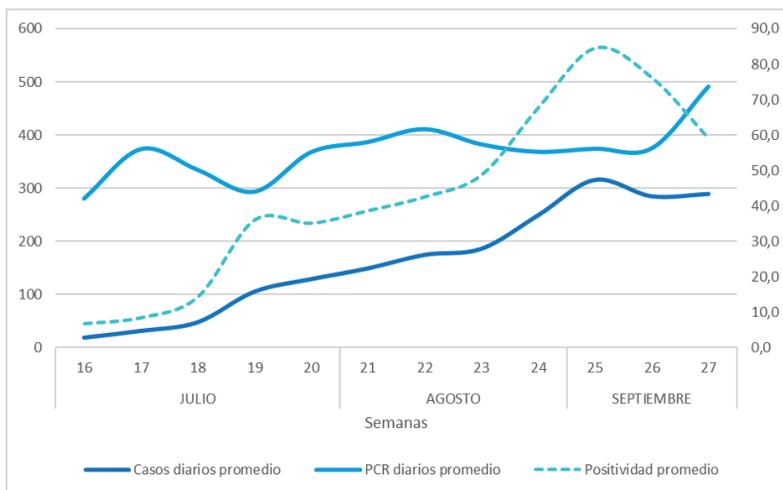
Esta trayectoria indefectiblemente causó mella en el sistema provincial de salud. Mientras las capacidades materiales lo permitieron, se realizaron testeos a todos los casos sospechosos de coronavirus y a sus contactos estrechos. Pero la declinación en la capacidad de testeo resulta evidente al analizar la tasa de positividad de la enfermedad (PCR positivos diarios / Total PCR diarios). En julio, se realizaban en promedio 332 testeos diarios, arrojando la tasa de positividad un 7% para la primera quincena y un 27% la segunda, cuando los casos diarios pasaron de promediar 29 a 102 en el mismo período y los casos acumulados se multiplicaron por cuatro entre mediados y finales del mes.<sup>127</sup> El día 31 de julio, técnicos del Instituto Malbrán habilitaron la puesta en funcionamiento en Jujuy de un segundo laboratorio dedicado al análisis de muestras PCR, con capacidad de analizar hasta 300 muestras diarias. Esto significaba una ampliación del 75% de la capacidad de la provincia, cuyo Laboratorio Central podía analizar a diario un promedio de 400 muestras.<sup>128</sup>

---

127 La Organización Mundial de la Salud recomienda mantener la tasa de positividad alrededor del 10%.

128 Somos Jujuy (2020, 31 de julio).

**Gráfico 1: COVID-19. Casos diarios y test PCR diarios promedio (valores absolutos), positividad (valores relativos). Jujuy, julio a septiembre 2020**



Fuente: elaboración propia con base en los informes diarios del COE.

Sin embargo, para agosto, cuando los casos registrados crecieron más de tres veces en todo el mes, pasando de 2.424 a 8.259, los testeos diarios crecieron en apenas cien unidades (un 25%), por lo que la positividad pasó de un promedio del 41% en la primera quincena de agosto a un 58% en la segunda. A partir de entonces, el testeo activo fue reemplazado por operativos de detección de casos positivos en barrios críticos en términos de contagios por cantidad de habitantes –limitados a la consulta de síntomas y la medición de temperatura corporal– así como por acciones de rastreo y aislamiento de casos estrechos de casos positivos confirmados mediante el sistema de teleasistencia. Durante la primera quincena de septiembre, la capacidad de testeo se mantendría estable, con un promedio de casi 400 test diarios, en tanto que

la positividad media superaría el 77%, llegando incluso en algunos días a situaciones en que todos los test realizados resultaban positivos.

Este indicador evidencia, por lo menos, que la capacidad de procesamiento de muestras por parte de los laboratorios locales estaba al límite y que la cantidad de personas contagiadas superaba las posibilidades de detección. Sucedió que, en ese transcurso, todos los días se sumaban, en promedio, 300 casos positivos, pasando el acumulado de 8.542 a 12.730 entre el 1 y el 15 de septiembre. Entre el 16 y el 22 de septiembre (semana 27 y 28 de la pandemia) los casos diarios empezaban a descender lentamente, promediando 250, mientras el procesamiento de test podía superar algunos días las 500 unidades. El crecimiento de la cantidad de test procesados en relación con las semanas previas contra el descenso del 20% en los contagios diarios en igual período ubicó a la tasa de positividad media en un 69% y descendiendo. Todo ello aparece resumido en el gráfico 1.

En el marco del despegue de casos hacia finales de julio, el Ministro de Salud de la Provincia, Gustavo Bouhid, anticipó que el COE cambiaría el protocolo ante posibles casos de coronavirus, por lo que cualquier persona con síntomas sería considerada como un caso positivo, aun sin ser testeada, al igual que las personas convivientes.<sup>129</sup> De esta manera se solicitaba que, ante alguna situación de esa índole, las personas se aislen en sus domicilios y no salgan a la calle. Esta decisión, tomada por el Ministerio de Salud de la Provincia en conjunto con su par nacional, daba cuenta de la imposibilidad de testear inmediatamente a todos los casos sospechosos en medio de los nuevos brotes. El sistema de telemedicina se encargaba de realizar un

---

129 Sin embargo, estos casos no se contaban dentro del reporte de nuevos contagios diarios. Al respecto, el Ministro de Salud de la Provincia de Jujuy sostenía que “Al número oficial hay que multiplicarlo por diez”, considerando, además, que los casos asintomáticos no testeados elevarían la cifra de casos en la provincia. Somos Jujuy (2020, 07 de agosto).

seguimiento de los pacientes hasta que fueran testeados, lo cual implicaba que las personas con síntomas no siempre accedían a chequeos médicos ni a la medicación correspondiente, con previsibles consecuencias sobre la salud y su vida. Luego, este criterio sería también aplicado a nivel nacional.

Por otra parte, la explosión de los contagios también se hizo evidente en términos de ocupación de camas. La adecuación del sistema sanitario público desde el inicio de la pandemia permitió contar con 135 camas en los hospitales San Roque, Pablo Soria y Materno Infantil, todos en la ciudad capital, considerados como centros críticos para atender los casos más graves de COVID-19. Asimismo, los siete hospitales de campaña con los que contaba la provincia para mediados de julio sumaban un total de 546 camas adicionales, aunque sin llegar a ser unidades de terapia intensiva (UTI). A estas, debían añadirse las UTI de los hospitales del sistema tradicional distribuidas entre algunas pocas localidades provinciales. Al 3 de agosto, ninguna de las unidades de internación, tanto para casos moderados como críticos, estaba por debajo del 50% de ocupación de camas; en los hospitales Pablo Soria (San Salvador de Jujuy) y Oscar Orías (Libertador General San Martín), que recibían a pacientes críticos, la ocupación era del 100% a esa fecha, mientras que en el hospital San Roque (también de capital) se superaba el 85%. El hospital Jorge Uro de La Quiaca presentaba entonces un 60% de ocupación, el Materno Infantil, un poco más del 52%, al igual que los hospitales de campaña. A su vez, un total de 1.479 pacientes asintomáticos o con síntomas leves llevaban adelante la recuperación en sus domicilios y 335 en hoteles.<sup>130</sup>

Con el 93% de las camas de terapia intensiva ocupadas al 10 de agosto, el gobernador de la provincia reconoció el colapso del sistema sanitario y llamó a la población a automedicarse,<sup>131</sup>

---

130 Somos Jujuy (2020, 03 de agosto).

131 Tiempo Argentino (2020, 10 de agosto).

exhortación que en menos de veinticuatro horas dejó a las farmacias locales sin *stock*.<sup>132</sup> Según los dichos del mandatario, la saturación obedecía no a la falta de camas, pues el ejecutivo había tomado los recaudos correspondientes, sino a la falta de personal médico capacitado en cuidados intensivos. Como anticipamos, la cantidad de contagios entre el personal de salud daba cuenta de la crítica situación provincial ya desde julio, circunstancia que hizo necesario incorporar asistencia extra provincial.

Las bajas en el personal de salud local en el marco del despegue de los contagios generaron fuertes tensiones entre el sector y el gobierno, que culminaron con el Decreto 1444-S-20, publicado en el Boletín Oficial del lunes el 30 de agosto, mediante el cual se establecieron multas de entre 40 mil y hasta un millón de pesos, más la posibilidad de “arresto o inhabilitación” para los trabajadores de la salud –del sector público o privado– que incumplan con las indicaciones del gobierno respecto a reasignación de tareas, reubicaciones y traslados.<sup>133</sup>

Para el 6 de septiembre, según los datos administrados por el ministro Bouhid, la ocupación total de las camas UTI llegaba al 94%; las zonas más críticas eran la capital, Ledesma y San Pedro.<sup>134</sup> De esta manera, Jujuy se convertía en una de las cinco provincias con mayor ocupación de camas de terapia intensiva del país, junto con Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Recién entonces se descentralizó el manejo estatal de la pandemia en Jujuy y se solicitó a las obras sociales que se hicieran cargo

---

132 Según la información publicada oficialmente por el Gobierno de la Provincia, el kit recomendado debe tener: Paracetamol 500mg, Azitromicina, Claritromicina para aliviar síntomas respiratorios y Omeprazol 20mg, Ranitidina 300mg, Metoclopramida, entre otras, para aliviar síntomas gástricos. En Juárez, Juliana (2020, 11 de agosto).

133 Tras el repudio expreso de las diferentes asociaciones representativas del sector, en 72 horas el decreto fue derogado; aunque llegaron a sancionarse tres personas en los términos impuestos por la norma (Página 12 (2020, 3 de septiembre).

134 Todo Jujuy (2020, 6 de septiembre).

de la atención médica de sus afiliados y del testeo de los casos sospechosos,<sup>135</sup> lo cual explica el incremento de ese mes de la cantidad de test PCR realizados.

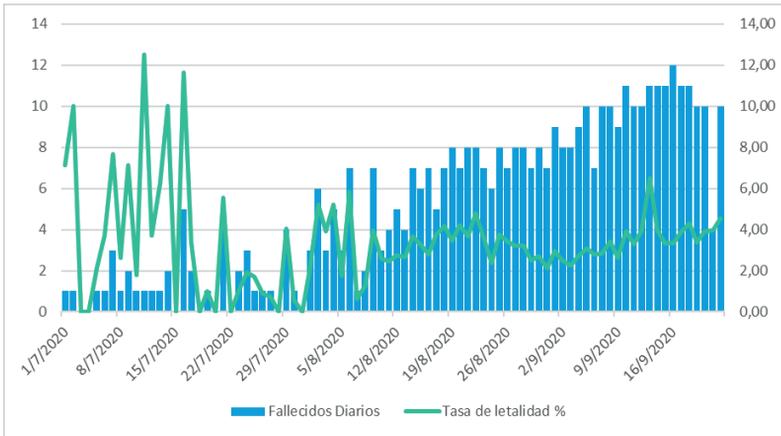
Por supuesto que tal derrotero se evidencia en términos de fallecimientos a causa del COVID-19 en la provincia. Recordemos que el primer fallecimiento en Jujuy se produjo a mediados de junio, pero recién a partir del 5 de julio se registrarían muertes diarias a causa de la enfermedad de manera prácticamente ininterrumpida. Tal como se expone en el gráfico 2, durante julio, los fallecimientos, por lo general, no pasarían de dos personas; pero, como los casos positivos diarios también eran medianamente bajos (66 en promedio), la tasa de letalidad diaria (fallecidos diarios sobre contagios diarios) alcanzaba picos superiores al 10%. En agosto, los fallecidos diarios promediaban seis, en tanto que la tasa de letalidad rondaba en 3,2%; en cambio, en septiembre estos valores arrojaban 10 personas y un 3,5%, respectivamente.

En total, desde que inició la pandemia se produjeron tres decesos en junio, 43 en julio, 182 en agosto y 212 hasta el 22 de septiembre; la suma arroja 427 personas, lo que significa una mortalidad de 56 personas cada 100 mil habitantes. Ello ubica a Jujuy como uno de los distritos con mayor cantidad de fallecidos en términos relativos a su población total.

---

135 Somos Jujuy (2020, 6 de septiembre).

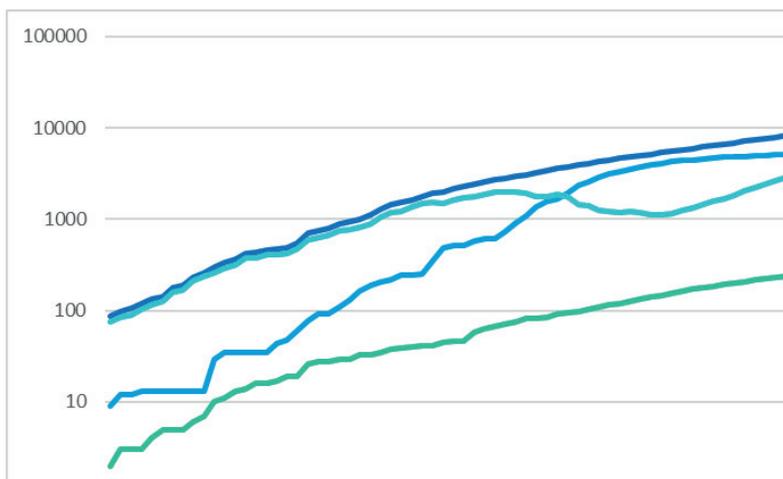
**Gráfico 2: COVID-19. Fallecidos diarios (valores absolutos) y tasa de letalidad (valores relativos). Jujuy, 27 de junio al 22 de septiembre de 2020**



Fuente: elaboración propia con base en los informes diarios del COE.

El siguiente gráfico 3 permite ver la evolución de los contagios acumulados con su asociación casi perfecta con los fallecimientos. Asimismo, resulta evidente el aumento de la cantidad de pacientes dados de alta entre el 4 y el 20 de agosto, que totalizaron 3.660 personas en ese lapso, lo que explica el abrupto descenso en los casos activos en igual período. A partir de mediados de septiembre se aprecia, además, una diferencia cada vez menor entre la cantidad de contagios diarios y las altas diarias, por lo que la cantidad de casos activos empieza a estabilizarse en valores cercanos a la mitad de los contagios acumulados y, por lo tanto, se acerca cada vez más a las altas acumuladas.

**Gráfico 3:** COVID-19. Contagios, altas, casos activos y fallecidos acumulados (log). Jujuy, 27 de junio al 22 de septiembre de 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes diarios del COE.

El rápido crecimiento en la cantidad de personas fallecidas y la saturación del sistema de salud evidenciada en las primeras semanas de agosto en localidades como Libertador, San Pedro y Perico derivó en el colapso de cementerios y decesos domiciliarios. El 7 de agosto, la Municipalidad de Perico informó que se realizaron 36 entierros por COVID-19 en el cementerio San José, lo que provocó su desbordamiento, que había sido declarado en estado de emergencia ya en 2006.<sup>136</sup> Por su parte, el ministro Bouhid reconocería por lo menos hasta el 11 de agosto un total de 14 decesos en domicilios particulares en las ciudades del ramal, de personas que no habían podido acceder ni siquiera a la

<sup>136</sup> Somos Jujuy (2020, 7 de agosto).

atención médica telefónica debido al colapso del sistema, mucho menos a camas de terapia intensiva.<sup>137</sup>

## Reflexiones finales

El relevamiento del caso jujeño nos permite identificar momentos diferenciados en cuanto a la evolución y la administración de la pandemia. El hito lo constituye la circulación comunitaria, el aumento exponencial de casos y, por tanto, se aprecian modificaciones en la publicación de decretos, leyes, resoluciones en el nivel de detalle de los informes y partes epidemiológicos, en los formatos que estos datos se publican (se pasa de la rigurosidad en los diagnósticos y seguimientos a la laxitud). Todo se explica por una situación de desborde, *síntomas* que leemos como anuncios del caos.

Pasados algo más de seis meses del inicio de la pandemia, observamos algunas características de lo acaecido en Jujuy, particularmente, desde el punto de vista de las *políticas públicas implementadas* desde el Estado. Al respecto, cabe señalar que, luego de una declaración prematura de la cuarentena (antes que el gobierno nacional), incluyendo suspensión de clases anunciadas antes que en cualquier otro distrito del país, y luego de una actividad frenética, en cuanto a medidas y resoluciones, en las primeras semanas de la cuarentena, más adelante, cuando la pandemia impuso su ritmo, esta hiperactividad de los inicios pareció frenarse, por lo que la cantidad de normativas, regulaciones y disposiciones resultaron inversamente proporcionales a la cantidad de casos locales. Esto también se reflejó en la comunicación de las novedades.

---

137 Somos Jujuy (2020, 11 de agosto).

En *materia comunicativa*, desde el inicio de la cuarentena hasta el comienzo de la circulación comunitaria del virus, los informes televisados fueron a diario y encabezados por el gobernador de la provincia. Buena parte de los informes rozaban las trivialidades: cantidad de barbijos comprados, adquisición de alcohol en gel, camas que se computaban para los hospitales de campaña, etc. Casi en términos de campaña electoral. Luego, cuando los casos empezaron a multiplicarse, los informes televisados dejaron de ser diarios y pasaron a emitirse tres veces por semana. Juntamente con esto se abandonaron los informes que indicaban especificaciones rigurosas sobre enfermedades de base, posible lugar de contagios, etc. En el mismo sentido, los informes sobre los decesos pasaron a ser escasamente especificados y se tomó como modalidad arrojar rangos etarios: “Los fallecidos son X cantidad de hombres de entre Y y Z años...”, sin precisiones sobre el lugar de residencia de las víctimas fatales, cuando antes esa información se brindaba con todo detalle.

La *iconografía* de los informes televisados se ha vuelto una constante: con el gobernador en el centro, flanqueado por autoridades del área de salud, otros ministros y casi siempre con la presencia de un representante del Ejército Argentino. A partir de imponerse la obligatoriedad del uso del tapabocas, todos los funcionarios lo portan. Los contagios hicieron también mella en esta escenografía cuando el propio gobernador y algunos de los restantes asiduos participantes de los informes resultaron ser COVID-19 positivos, por lo que los informes pasaron de contar con cerca de una decena de funcionarios a solo tres de ellos en esas épocas más complejas.<sup>138</sup>

Otro recurso comunicacional fue el cambio de denominación de fases por zonas: la provincia dejó de estar dividida por “fases” y pasó a estarlo por zonas de colores (donde la fase I

---

138 Un hecho al menos llamativo fue la renuncia del Dr. Pablo Jure, como referente médico del COE, el 19/09. Había sido uno de los funcionarios contagiados de COVID-19.

equivalía a zona roja, por ejemplo). También, los medios de mayor tirada (prensa escrita) dieron un vuelco evidente en las formas de titular la información que emanaba de los partes diarios del COE; se dejó de poner foco en los casos positivos y encontramos, de manera recurrente, un cambio de perspectiva en la lectura de situación en muchos titulares, ejemplos de ello: “Ya son 6.009 los recuperados”;<sup>139</sup> “Con otras 103 altas, Jujuy suma 6.211 recuperados”;<sup>140</sup> “Los recuperados en Jujuy duplican los casos activos”;<sup>141</sup> “Jujuy superó los 10 mil contagios y los recuperados llegan a 5.547”.<sup>142</sup> Los casos citados dan cuenta de la *intencionalidad* de todo hecho noticioso y la voluntad de echar luz sobre un aspecto del problema.

En temas de *salud*, la rigurosidad en testeos, rastreo, seguimiento y atención médica disminuyó significativamente tanto presencial como telefónica. Hubo una incapacidad material y humana puesto que el virus avanzó más rápido que los recursos disponibles. La directiva acerca de qué hacer ante un caso sospechoso fue, en consecuencia: quedarse en casa, a no ser que se presenten síntomas graves, incluso se alentó la automedicación.

Pudimos identificar *etapas vinculadas a hechos puntuales*. Luego de una fase inicial de fuerte concentración y centralización en la toma de decisiones por parte del gobierno provincial, se pasó a una segunda etapa coincidente con la circulación comunitaria y la masividad de los contagios. En esta última, se dispuso que cada municipio tomase las decisiones dentro de su jurisdicción, haciéndose responsables las autoridades municipales. Esta descentralización y delegación a otras capas gubernamentales reflejó que, ante el aumento de contagios, dificultades económicas y el colapso del sistema de salud, cada distrito tomaría determinaciones individuales.

---

139 El Tribuno (2020, 13 de septiembre).

140 El Tribuno (2020, 15 de septiembre).

141 El Tribuno (2020, 1 de octubre).

142 Pregón (2020, 07 de septiembre).

La omnipresencia de las fuerzas de seguridad –locales, provinciales y nacionales– fue una constante. Pero sobre todo en el segundo momento, *las acciones fueron descoordinadas* –desacuerdos sobre qué permisos resultaban válidos para circular, por ejemplo–.<sup>143</sup> Esas impropiedades también las vimos en los avances y retrocesos en materia de autorizaciones para la apertura de locales comerciales. Los gobiernos locales terminaron sucumbiendo a presiones de comerciantes para lograr las reaperturas y excepciones. Como señalábamos, fue notorio cómo el gobierno provincial se fue desligando y pasando a los gobiernos locales la potestad de habilitar actividades, bajo “su responsabilidad”.

Se vio entonces la paradoja de un Estado omnipresente, indicando desde cómo hacer un tapabocas, cómo hidratarse en la actividad deportiva o cómo circular sobre la mano derecha de las veredas, en el caso de los peatones, pero sin lograr que muchas de las medidas se cumplan o sin tener recursos suficientes para testear a la población en la medida de lo necesario. Algunas cuestiones son entendibles frente a una situación excepcional como la que se transita; otras, pareciera que se hubiesen podido manejar mejor. Frente a la angustia generada por la pandemia se sumó el tener que gestionar la vida cotidiana justificando, en algunos casos, la necesaria circulación frente a agentes de control sin instrucciones claras y unificadas, lo cual no hizo sino acrecentar el malestar.

En cualquier caso, en estos primeros días de octubre, frente a una súbita baja de los casos reportados de contagios, aún sin

---

143 Inclusive hubo medidas de cierre del tránsito en cascos céntricos, permitiendo en ellos solo circulación peatonal. Por las características de las localidades jujeñas, las sucursales bancarias más importantes, por no decir la totalidad de ellas, se ubican en dichos cascos céntricos. No se permitía en ocasiones, a criterio del personal de control de turno, el ingreso de jubilados/as en vehículo, obligando a mayores de edad, a veces con dificultades ambulatorias, a caminar varias cuadras para poder llegar a las sucursales bancarias, habida cuenta de que quienes lo hacían era por no contar con las correspondientes tarjetas de débito, es decir, en general no podían delegar esa función.

saber si se hará frente a nuevas olas y cuando la situación del sistema de salud aparece “controlada”, parece ser el momento de volver a pensar en los sectores que quedaron de lado en la emergencia, como por ejemplo la educación o la justicia. La continuidad de clases en modalidad virtual o remota implica, más allá del impacto pedagógico generalizado, una profundización de las desigualdades. Quienes no tienen conectividad o la tienen escasamente se pierden los encuentros sincrónicos, cuando los hay, o las tareas enviadas por medios electrónicos. En una provincia de bajos ingresos y no tan elevados niveles de conectividad a internet, el impacto seguramente se sentirá por muchos años. La justicia, que prácticamente se paralizó desde el inicio, también dejó de atender casos de urgencia, como juicios por alimentos o casos de violencia doméstica y femicidios.<sup>144</sup> Entre las disposiciones relevadas, no se observó una especial atención a estas cuestiones. Entonces, interesa no solo reflexionar sobre cuáles fueron las políticas públicas y medidas implementadas para atender la emergencia suscitada por la pandemia, sino también subrayar las omisiones, las temáticas dejadas de lado por la urgencia de la salud, pero que, en el futuro cercano, seguramente acarrearán más pobreza y más desigualdades para Jujuy.

Asumiendo que buena parte de las políticas aplicadas a nivel nacional se replicaron en nuestra provincia, nuestro interés estaba puesto en revisar, relevar y analizar las medidas provinciales. Pues partimos del supuesto que Jujuy –al igual que el resto de las provincias– presenta rasgos particulares en términos culturales, económicos, políticos e históricos. Y entendemos también que parte de las funciones localizadas es poder subsanar aquello que en términos macro se diluye. Era de esperar que las medidas provinciales vinieran a sanear lo que no contempla la regla general. Nos resulta destacado que las actividades informales (que

---

144 En Jujuy solo en el mes de septiembre se registraron cuatro femicidios. La provincia posee la tasa de femicidios más alta del país (dos mujeres cada cien mil habitantes). Jujuy al momento (2020, 1 de octubre).

empleaban a la mitad de los ocupados de la provincia, según datos censales, si lo medimos por la presencia de descuentos y/o aportes jubilatorios) no estén contempladas en ninguna de las normativas relevadas. Es decir, no están visibilizadas en términos políticos. Subsidios, acompañamiento, ayuda, préstamos, asistencia o el eufemismo que queramos utilizar, no se encuentran disponible en el marco de nuestras políticas de emergencia sanitarias, epidemiológicas ni económicas.

A veces, las ausencias y los silencios son los mejores indicadores. Cerca de la mitad de los ocupados de Jujuy vieron afectadas sus fuentes de trabajo e ingresos por tratarse de empleados informales. Para ellos, que día a día deben ganarse el sustento, hubo escasas medidas de apoyo desde el gobierno provincial. El Jujuy informal, andino, de piel cetrina resultó postergado en la pandemia al igual que en la *normalidad*. Cabe preguntarse el futuro impacto de esta acumulación de postergaciones y bregar para que, de generarse una nueva ola de contagios, se aprenda de las experiencias previas y se puedan generar políticas locales mejores y más efectivas.

## Bibliografía

- Bergesio, Liliana y Golovanevsky, Laura (2011). “El mercado informal en Jujuy”. En Roisinblit, Daniel (coord.), *Mapa de desarrollo de Jujuy* (pp. 247-284). Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Relaciones con Provincias.
- Borón, Atilio (2020). “La economía y el estado ante la catástrofe”. En VV. AA. *El futuro después del COVID-19* (pp. 67-75). Buenos Aires: Argentina Unida.
- Carreiras, Helena y Malamud, Andrés (2020). “Geopolítica del coronavirus”. En VV. AA. *El futuro después del COVID-19* (pp. 105-108). Buenos Aires: Argentina Unida.
- Compendio de Normas de la Provincia de Jujuy, Emergencia Sanitaria. Coronavirus COVID-19*, publicado por el Gobierno de la Provincia de Jujuy. Fecha de actualización 21/09/2020. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/Varios/CN21-09-2020.pdf>
- Dudda, Ricardo (2020). “La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo”. *NUSO*. (287), 132-140.
- El Litoral (2020, 1 de junio). “Camioneros lidian con la estigmatización y piden abrir la economía y preservar empleos”. Disponible en: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-6-1-1-0-0-camioneros-lidian-con-la-estigmatizacion-y-piden-abrir-la-economia-y-preservar-empleos>
- El Tribuno (2020, 14 de abril). “Gerardo Morales quiere poner fajas en las casas de posibles infectados con coronavirus”. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2020-4-14-16-51-0-el-gobernador-de-jujuy-les-pondra-fajas-a-las-casas-de-posibles-infectados-con-coronavirus>
- (2020, 22 de junio). “Por los padres las carnicerías tuvieron ‘buena’ demanda”. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-6-22-1-0-0-por-los-padres-las-carnicerias-tuvieron-buena-demanda>
- El Tribuno de Jujuy (2020, 24 de julio). “Los Feriantes de la Sa-

ladita de Perico ya no aguantan más. No pueden pagar impuestos ni el alquiler de los locales comerciales. Muchos están liquidando sus mercaderías”. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-7-24-1-0-0-los-feriantes-de-la-saladita-de-perico-ya-no-aguantan-mas>

El Tribuno (2020, 13 de septiembre). “Ya son 6.009 los recuperados”. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-9-13-0-0-0-ya-son-6-009-los-recuperados>

----- (2020, 15 de septiembre). “Con tras 103 altas, Jujuy suma 6.211 recuperados”. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-9-15-0-0-0-con-otras-103-altas-jujuy-suma-6-211-recuperados>

----- (2020, 1 de octubre). “Los recuperados de Jujuy duplican los casos activos”. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-10-1-0-0-0-los-recuperados-en-jujuy-duplican-a-los-casos-activos>

Faur, Eleonor (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Grimson, Alejandro (2020). “Presentación”. En VV. AA. *El futuro después del COVID-19* (pp. 1-8). Buenos Aires: Argentina Unida.

Infobae (2020, 07 de abril). “Gerardo Morales grabó un tutorial para hacer barbijos caseros”. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/04/07/coronavirus-en-la-argentina-gerardo-morales-grabo-un-tutorial-para-hacer-barbijos-caseros/>

Juárez, Juliana (2020, 11 de agosto). “Farmacias se quedaron sin stock en menos de 24 horas”. *El Tribuno*. Disponible en: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-8-11-0-0-0-farmacias-se-quedaron-sin-stock-en-menos-de-24-horas>

Jujuy al momento (2020, 1 de octubre). “Jujuy posee la tasa de femicidios más alta del país”.

Disponible en: <https://www.jujuyalmomento.com/femicidios/jujuy-posee-la-tasa-mas-alta-del-pais-n112632>

Jujuy Dice (2020, 20 de marzo). “Violenta represión de la Po-

- licia de la provincia de Jujuy a jóvenes que no cumplieran la cuarentena”. Disponible en: <http://www.jujuydice.com.ar/noticias/jujuy-3/violenta-represion-de-la-policia-de-jujuy-a-jovenes-que-no-cumplian-el-aislamiento-47864>
- Kessler, Gabriel (coord.) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Conicet, Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.
- La Tinta, Periodismo Hasta Mancharse (2020, 30 de marzo). “La otra pandemia: violencia institucional”. Disponible en: <https://latinta.com.ar/2020/03/la-otra-pandemia-violencia-institucional/>
- Martínez, Ricardo; Golovanevsky, Laura y Medina, Fernando (2010). “Economía y empleo en Jujuy”. *Documentos de Proyecto N° 49*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/41104/DocW49.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/41104/DocW49.pdf)
- Página12 (2020, 3 de septiembre). “Gerardo Morales amenaza con multar al personal de salud”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/289397-gerardo-morales-amenaza-con-multar-al-personal-de-salud>
- Pregón (2020, 07 de septiembre). “Jujuy superó los 10.000 contagios y los recuperados llegan a 5.547”. Disponible en: <https://www.pregon.com.ar/nota/2222/2020/09/jujuy-supero-los-10-mil-contagios-y-los-recuperados-llegan-a-5547>
- Somos Jujuy (2020, 16 de marzo). “Coronavirus: Jujuy construye en Ciudad Cultural el primer hospital de campaña del país”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/142531-jujuy-construye-un-hospital-de-campana-por-el-coronavirus-tendra-18-containers>
- (2020, 20 de marzo). “Finalizaron las obras en el Hospital de Campaña y en el San Roque”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/143874-finalizaron-las-obras-en-el-hospital-de-campana-y-en-el-san-roque>

- (2020, 27 de marzo). “Jujuy compró test para detectar coronavirus: llegaron esta noche a la provincia”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/145589-jujuy-compro-test-para-detectar-coronavirus-llegaron-esta-noche-a-la-provincia>
- (2020, 2 de abril). “Detuvieron en Buenos Aires a un colectivo que salió de Jujuy con extranjeros”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/147027-detuvieron-en-buenos-aires-a-un-colectivo-que-salio-de-jujuy-con-extranjeros>
- (2020, 10 de abril). “Jujuy compró 16 mil hisopos para realizar test de coronavirus”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/149205-jujuy-compro-16-mil-hisopos-para-realizar-test-de-coronavirus>
- (2020, 22 de junio). “El Gobierno demandó penalmente a los dos policías contagiados de coronavirus”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/169342-el-gobierno-demando-penalmente-a-los-dos-policias-contagiados-de-coronavirus>
- (2020, 28 de junio). “Morales confirmó la circulación local de coronavirus”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/171075-morales-confirmo-la-circulacion-comunitaria-de-coronavirus-en-jujuy>
- (2020, 31 de julio). “Habilitaron un nuevo laboratorio en Jujuy con capacidad para analizar hasta 300 muestras PCR”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/180930-habilitaron-un-nuevo-laboratorio-en-jujuy-con-capacidad-para-analizar-hasta-300-muestras-pcr>
- (2020, 03 de agosto). “Hospitales en rojo y unidades de campaña con más del 50% de ocupación de camas”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/181676-hospitales-en-rojo-y-unidades-de-campana-con-mas-del-50-de-ocupacion-de-camas>
- (2020, 07 de agosto). “Bouhid sobre los casos de COVID-19: ‘Al número oficial hay que multiplicarlo por diez’”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/183415-bouhid>

- sobre-los-casos-de-COVID-19-al-numero-oficial-hay-que-multiplicarlo-por-diez
- (2020, 7 de agosto). “Colapso del cementerio de Perico: hubo 36 entierros por coronavirus”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/183390-colapso-del-cementerio-de-perico-hubo-36-entierros-por-coronavirus>
- (2020, 11 de agosto). “Bouhid sobre el coronavirus en Jujuy: ‘Si sucedió que gente falleció en sus casas’”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/184338-bouhid-sobre-el-coronavirus-en-jujuy-si-sucedio-que-gente-fallecio-en-sus-casas>
- (2020, 6 de septiembre). “Morales pidió a los jujeños llamar a las obras sociales ante sospechas de COVID”. Disponible en: <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/190916-morales-pidio-a-los-jujenos-llamar-a-las-obras-sociales-ante-sospechas-de-covid>
- Svampa, Maristella (2020, abril). “Reflexiones para un mundo post-coronavirus”. *NUSO*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2020). “Nuestro *green new deal*”. *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/green-new-deal/>
- Sztulwark, Diego (2020). “La crítica y el Estado Fuerte”. En VV. AA. *El futuro después del COVID-19* (pp. 26-35). Buenos Aires: Argentina Unida.
- Tiempo Argentino (2020, 10 de agosto). “Jujuy: con el sistema de salud casi colapsado, Morales llama a automedicarse”. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/jujuy-con-el-sistema-de-salud-casi-colapsado-morales-llama-a-automedicarse>
- Todo Jujuy (2020, 6 de septiembre). “Jujuy: Preocupa el alto nivel de ocupación de camas de terapia intensiva”. Disponible en: <https://www.todojujuy.com/jujuy/jujuy-preocupa-el-alto-nivel-ocupacion-camas-terapia-intensiva-n138775>
- VV. AA. (2020). *El futuro después del COVID-19*. Buenos Aires: Argentina Unida.

## Sobre las autoras y los autores

**J. Martín Azerrat**

Universidad Nacional de Río Negro/Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio-Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Martín (UNRN-IIDyPCa/CONICET, UNSAM).

Correo electrónico: [juanmaazerrat@gmail.com](mailto:juanmaazerrat@gmail.com)

**Ayelen Bargados**

Licenciada en Economía y Magíster en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora de Análisis e Investigación en la Fundación Observatorio PyME. Profesora de Macroeconomía I de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: [abargados@observatoriopyme.org.ar](mailto:abargados@observatoriopyme.org.ar)

**Jacqueline Behrend**

Profesora de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Av. 25 de Mayo 1021, 1° piso, of. 9, 1650. San Martín – Buenos Aires – Argentina.

Correo electrónico: [jbehrend@unsam.edu.ar](mailto:jbehrend@unsam.edu.ar)

### **Mariana Bernasconi**

Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo con Equidad – Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Tecnologías y Desarrollo para el NOA (CESDE – CIITeD). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy (FCE, UNJu).

Correo electrónico: maribernasconi@gmail.com

### **Juan Ignacio Bonfiglio**

Investigador Observatorio de la Deuda Social Argentina. Pontificia Universidad Católica Argentina ODSA/UCA. / Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. (IIGG/FSOC/UBA).

Correo electrónico: juan\_bonfiglio@uca.edu.ar

### **Florencia Corradi**

Se desempeña como becaria Doctoral CONICET-CITRA/UMET. Se encuentra realizando su tesis para la Maestría en Estudios Organizacionales (UNGS) cuyo tema es: “Estrategias de representación gremial en la Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina”. Integra el Proyecto de Investigación Aplicada “Formas de organización, acción y negociación de los trabajadores Ladrilleros (2018-2020)”, radicado en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).

**Eduardo Donza**

Sociólogo. Investigador del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA).

Correo electrónico: [eduardo\\_donza@uca.edu.ar](mailto:eduardo_donza@uca.edu.ar)

**Anabella Fantozzi**

Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias Bariloche - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria/Concejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica (IFAB-INTA/CONICET).

Correo electrónico: [fantozzi.anabella@inta.gob.ar](mailto:fantozzi.anabella@inta.gob.ar)

**Laura Golovanevsky**

Doctora en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo con Equidad – Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Tecnologías y Desarrollo para el NOA (CESDE – CIITeD). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy (FCE, UNJu).

Correo electrónico: [laugolo@gmail.com](mailto:laugolo@gmail.com)

**Nora Goren**

Investigadora del CIC con sede en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE-UNPAZ). Investigadora

categoría II del Programa de Incentivos. Es docente asociada regular en la cátedra Cultura y Sociología del Trabajo, en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ-ICSA). Docente titular regular en la materia Empleo, Territorio y Desarrollo Local en el Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNPAZ, DSJS). Actualmente dirige el IESCODE-UNPAZ.

### **Pablo Granovsky**

Fundación UOCRA, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: [pgranovsky@uocra.org](mailto:pgranovsky@uocra.org)

### **Julieta Haidar**

Centro de Innovación de los Trabajadores, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CITRA, UMET/CONICET); Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG/UBA).

Correo electrónico: [julietahaidar@yahoo.com.ar](mailto:julietahaidar@yahoo.com.ar)

### **Pablo Jacovkis**

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Sáenz Peña, Argentina.

Correo electrónico: [pjacovkis@untref.edu.ar](mailto:pjacovkis@untref.edu.ar)

**Luis Karamaneff**

Doctorando de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Av. 25 de Mayo 1021. San Martín-Buenos Aires- Argentina.

Correo electrónico: [luis-karamaneff@gmail.com](mailto:luis-karamaneff@gmail.com)

**Johanna Maldovan Bonelli**

Investigadora del CONICET con sede en el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA/ CONICET-UMET). Es Profesora Regular del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y Docente de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales (UBA).

Correo electrónico: [johanna-maldovan@gmail.com](mailto:johanna-maldovan@gmail.com)

**Diego Masello**

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Sáenz Peña, Argentina.

Correo electrónico: [dmasello@untref.edu.ar](mailto:dmasello@untref.edu.ar)

**Miguel Oliva**

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Sáenz Peña, Argentina.

Correo electrónico: [moliva@untref.edu.ar](mailto:moliva@untref.edu.ar)

### Jésica Pla

Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (PCEyDS) Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIGG/UBA CONICET).

Correo electrónico: [jpla@sociales.uba.ar](mailto:jpla@sociales.uba.ar)

### María Celeste Ratto

Universidad Nacional de Río Negro/Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio-Concejo Nacional de Investigaciones en Científicas y Técnicas (UNRN-IIDyPCa/CONICET).

Correo electrónico: [mceleste\\_ratto@hotmail.com](mailto:mceleste_ratto@hotmail.com)

### María Agustina Romero

Doctora en Estudios Sociales de América Latina con mención en Comunicación y Cultura por la Universidad Nacional de Córdoba. Docente en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy (FCE-FHyCS, UNJu).

Correo electrónico: [agusricci61@gmail.com](mailto:agusricci61@gmail.com)

### Lucas Emanuel Torres

Becario Posdoctoral del Conicet con lugar de trabajo en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (Conicet-UNSE). In-

Sobre las autoras y los autores

tegrante del Grupo de Estudios del Trabajo. Doctor en Estudios Sociales de América Latina por la UNC.

Correo electrónico: [lucas\\_t8@hotmail.com](mailto:lucas_t8@hotmail.com)

La expansión por todo el planeta de la pandemia COVID-19 ha instalado una nueva realidad socioeconómica de consecuencias todavía impredecibles. La virulencia de la enfermedad, sumada a la inicial precariedad de los saberes y de los recursos orientados a su adecuado manejo, obligó a la mayoría de los gobiernos del mundo a tomar inéditas medidas de confinamiento social obligatorio. Estas decisiones permitieron disminuir los contagios, evitar el colapso de los sistemas sanitarios y preservar vidas; pero, al mismo tiempo, la reclusión de gran parte de la población mundial ha paralizado la actividad económica generando una contracción que se estima la más severa desde la Gran Depresión.

En este contexto, la Argentina no ha sido una excepción. Las medidas de aislamiento, en el marco de la emergencia sanitaria, han tenido un impacto regresivo a nivel productivo, laboral y social en la dinámica de acumulación, de la configuración del empleo y de la distribución del ingreso.

Los aportes que recoge este libro, desde el campo de las ciencias sociales, procura examinar la problemática, presentando investigaciones empíricas, desarrollos analíticos y formulación de propuestas sobre los efectos de esta suerte de crisis civilizatoria sobre el mundo del trabajo.

