

# N°17 NOTAS DE POLÍTICA

## LA COVID-19 Y SUS EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD EN EL TRABAJO<sup>1</sup>

**Autoras:** María Laura Alzúa<sup>2</sup> y Gabriela Catterberg<sup>3</sup>

### Resumen

En esta nota se examinan los desafíos y potencialidades de las políticas sociales orientadas a la promoción del trabajo decente en la Argentina. Para ello se analiza el impacto inmediato de la irrupción de la pandemia de la COVID-19 en el mercado de trabajo, y particularmente se considera su efecto en las poblaciones más vulnerables. Luego se examina una agenda de políticas sostenibles a medio y a largo plazo, focalizada en los grupos más afectados. Por último, se describen las acciones e iniciativas impulsadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina (PNUD en Argentina) para brindar apoyo al gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales a fin de implementar una respuesta temprana a la crisis y promover la recuperación socioeconómica. Los hallazgos muestran que los efectos de la pandemia, que se vinculan en especial con la condición laboral, el género y la edad, no han sido homogéneos. Las restricciones de movilidad implementadas para frenar el avance de la COVID-19 durante el año 2020 afectaron en especial a las mujeres con hijos a cargo debido a que los puestos de trabajo informales se redujeron más que los empleos formales, y también debido al cierre de las escuelas y centros de cuidado infantil. La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 también tuvo un mayor impacto entre la población joven y los trabajadores informales, por su mayor participación en sectores no esenciales y en empleos que requieren presencialidad<sup>4</sup>.



A partir de los hallazgos resultantes de este análisis se plantea una agenda centrada en la articulación de los siguientes ejes: i) implementar acciones que permitan capturar y revertir los efectos heterogéneos de la crisis sobre la fuerza laboral; ii) promover acciones que vayan más allá de la segmentación entre el empleo formal y el informal, y iii) generar nuevos factores de inclusión laboral y, en particular, impulsar acciones que promuevan el acceso a las tecnologías digitales.

En esta línea, las iniciativas y acciones implementadas por el PNUD en la Argentina se enfocaron en el desarrollo local y la recuperación del mercado laboral, con especial énfasis en el empoderamiento económico de las mujeres, la participación de los jóvenes y la integración de las personas en situación de vulnerabilidad. También se implementaron acciones dirigidas a generar cambios de los paradigmas sobre los roles de género, y a promover la inclusión digital y financiera.

### Mensajes y recomendaciones principales

- » La irrupción de la pandemia de la COVID-19 profundizó desigualdades preexistentes en el mercado laboral y produjo efectos diferenciados que se vinculan con la condición laboral, el género, la edad y la educación formal.
- » Las poblaciones más afectadas fueron las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales.
- » La pandemia afectó la participación económica de las mujeres y las horas que ellas trabajan de forma remunerada, especialmente en el caso de las mujeres con hijos menores.
- » El desempleo juvenil aumentó debido a que la población joven presenta altas tasas de informalidad laboral, participa en trabajos presenciales que requieren una menor capacitación y busca empleo en mayor medida que otros grupos de la población.

<sup>1</sup> Este documento fue originalmente publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina (PNUD en la Argentina) como parte de la serie de publicaciones elaboradas en el marco del Programa de Políticas para la Recuperación, bajo el título Argentina. Trabajo y desarrollo sostenible. Impacto COVID y desafíos post pandemia (PNUD, 2021b). Las autoras agradecen el valioso apoyo y los comentarios de Claudio Tomasi (Representante Residente), así como también los aportes de Valentín González (Representante Residente Adjunto). Agradecen también los intercambios mantenidos con el equipo de políticas del Bureau Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, y con Paola Bohórquez (Desarrollo Inclusivo) y Noelia Oliveri (Desarrollo Humano) del PNUD en la Argentina. También expresan su agradecimiento a Laila Brandy y Ximena Mazorra del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; a Georgina Binstock del CENEP-CONICET y Delfina Cerisoli de la Universidad de La Plata-PEP, y a María Eugenia Di Paola, Nora Luzi, Alejandra García, Verónica Moreno, Lorena Moscovich, Manuel Irizar y Diego Borisonik del PNUD en la Argentina. Por último, agradecen los intercambios mantenidos con colegas de la Oficina de la Coordinadora Residente y del Sistema de las Naciones Unidas en la Argentina.

<sup>2</sup> Subdirectora del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de la Plata.

<sup>3</sup> Responsable del Área de Desarrollo Humano y Política del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina (PNUD en la Argentina).

<sup>4</sup> En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

- » El empleo informal se contrajo debido, en gran parte, a las restricciones de movilidad y también porque la mayoría de los empleos informales requieren presencialidad.
- » En un contexto de alta inflación, la evolución de los salarios fue muy dispar según la condición laboral.
- » Los trabajadores con más años de educación, en situación de formalidad y con mayores ingresos fueron quienes en mayor medida realizaron tareas compatibles con el teletrabajo.
- » En lo que respecta a las recomendaciones, se propone el desarrollo de una agenda conformada por políticas que:
  - i) promuevan la inclusión socio-productiva con anclaje territorial, basada en la matriz productiva territorial y en las cadenas de valor existentes; ii) reconozcan y jerarquicen el trabajo no remunerado; iii) impulsen la capacitación laboral y la terminalidad de los estudios, e iv) impulsen un mayor y mejor acceso y uso de las tecnologías digitales.
- » Frente a la urgencia que impuso la pandemia, el PNUD en la Argentina acompañó al gobierno nacional y a las administraciones subnacionales para implementar acciones de asistencia técnica y programática en distintos niveles y sectores, crear redes de intercambio de experiencias globales, y articular y generar alianzas.
- » El PNUD en la Argentina ha apoyado iniciativas y proyectos basados en enfoques innovadores que impulsan el desarrollo local y la recuperación del mercado laboral, con especial énfasis en el empoderamiento económico de las mujeres, la participación de los jóvenes y la integración de las personas en situación de vulnerabilidad. También se implementaron acciones dirigidas a generar cambios de los paradigmas sobre los roles de género, y a promover la inclusión digital y financiera.

## 1. Introducción

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 generó un fuerte impacto en el mercado laboral argentino. Los mayores efectos se produjeron en el segundo trimestre de 2020, debido a que fue el período más restrictivo de las medidas de distanciamiento social. La actividad y el empleo se redujeron, y la desocupación se incrementó. A pesar de que se implementaron diferentes acciones dirigidas a garantizar la protección del trabajo, la magnitud del impacto no fue igual en toda la población.

Entre las preguntas que orientan este estudio, se encuentran las siguientes: ¿cuál ha sido el impacto de la pandemia de la COVID-19 en la fuerza laboral? ¿Ha afectado la inserción y las condiciones laborales de las mujeres y de

los jóvenes? ¿En qué medida se diferencia el impacto entre los trabajadores formales y aquellos que se encuentran en situación de informalidad? Por último, ¿qué esquemas de políticas sociales tienen el potencial de promover el trabajo en el contexto de la pospandemia?

Esta nota se centra en examinar los desafíos y potencialidades de las políticas sociales orientadas a la promoción del trabajo decente en la Argentina. En particular analiza la dinámica del impacto de la pandemia de la COVID-19 en el ámbito del trabajo, y estudia cuáles han sido sus principales efectos sobre la fuerza laboral, y si se han intensificado las desigualdades y los déficits preexistentes. Para ello mide tanto la magnitud del impacto como sus efectos diferenciados según los diferentes perfiles sociodemográficos y la condición de inserción laboral de los trabajadores. A partir de los hallazgos realizados propone políticas orientadas a promover la generación de empleo de forma sostenible. Por último, hace referencia a las iniciativas y acciones que el PNUD en la Argentina desplegó para acompañar la labor realizada por el gobierno nacional y por los gobiernos provinciales para implementar una respuesta temprana y promover la recuperación socioeconómica frente a la urgencia que planteó la irrupción de la pandemia.

## 2. La pandemia de la COVID-19 y sus efectos heterogéneos sobre el mercado de trabajo

El mercado de trabajo es el principal nexo entre la pobreza, las condiciones de vida de hoy y la pobreza en el futuro. La pandemia de la COVID-19 agudizó déficits y desigualdades preexistentes, a través de efectos marcadamente heterogéneos en los diferentes grupos poblacionales. Los diferentes efectos se vincularon, en especial, con el género, la edad y la condición laboral.

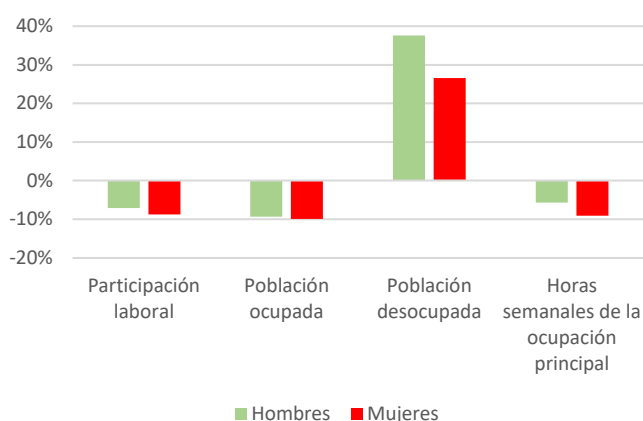
### 2.1. Brechas de género

Las consecuencias de la pandemia fueron más severas para las mujeres. El cierre físico de guarderías y escuelas y las restricciones que afectaron a las clases presenciales tuvieron un efecto diferencial en las mujeres debido a que ellas son quienes realizan la mayor parte de las tareas de cuidado y de las tareas domésticas en los hogares. En ese contexto, el incremento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado limitó aún más el tiempo del que disponían para realizar actividades remuneradas.

En el gráfico 1 se describe el cambio porcentual de la actividad, el empleo, el desempleo y las horas trabajadas entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020. Si bien se produjo una caída de la participación laboral, del nivel de ocupación y de las horas trabajadas, y

se registró un aumento de la desocupación tanto entre las mujeres como entre los hombres, los datos presentados permiten identificar diferencias de magnitud. La reducción de la actividad y del número de horas trabajadas fue mayor entre las mujeres, mientras que el aumento de la desocupación fue mayor entre los hombres. La caída del nivel de ocupación fue similar para ambos sexos.

**Gráfico 1.** Cambios de la actividad, el empleo, el desempleo y las horas trabajadas según sexo en aglomerados urbanos de Argentina (en porcentajes), tercer trimestre de 2020-tercer trimestre de 2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La variación del número de horas trabajadas fue muy dispar entre los hombres y las mujeres, y ello se relaciona con el hecho de tener hijos menores a cargo, variable que genera un incremento de la reducción de las horas trabajadas: el número de horas trabajadas se redujo un 11,8% entre las mujeres y un 5,1% entre los hombres. La caída de la tasa de actividad también fue mayor entre las mujeres con hijos menores: la reducción alcanzó el 8,8% entre las mujeres, mientras que entre los varones fue del 7,1%. Por su parte, la disminución de la participación laboral también fue mayor entre las mujeres que tenían personas mayores a cargo, si bien ese grupo de mujeres experimentó un aumento de las horas de trabajo remuneradas. Ese incremento podría sugerir que las personas mayores se desempeñaron como potenciales cuidadoras de niños pequeños en familias multigeneracionales.

## 2.2. Brechas de edad

El desempleo joven siempre fue más alto que el desempleo adulto en el país, y la pandemia no ha sido la excepción. La tasa de desempleo de los trabajadores de hasta 29 años casi duplicó la tasa de desempleo adulto en el tercer trimestre de 2020 (21,2% y 11,7%, respectivamente). Asimismo, la tasa de actividad joven se contrajo de forma

marcada en el segundo trimestre de 2020 (alcanzó un piso del 34,9%, y una recuperación de hasta el 41,9% en el tercer trimestre de 2020).

El empleo joven también comenzó a caer en 2019 y se redujo fuertemente durante el segundo trimestre de 2020 hasta llegar al 26,2% (dicha tasa fue del 38,5% durante el mismo período del año anterior). La recuperación en el tercer trimestre de 2020 muestra valores del 33%, muy por debajo de los niveles prepandemia. En lo que respecta a la informalidad, esta ha sido históricamente muy alta entre la población menor de 30 años y alcanzó valores superiores al 50% en 2019. En el segundo trimestre de 2020 la informalidad se redujo al 41,4% a causa, principalmente, de la caída del empleo informal en el conjunto de la fuerza laboral, resultante del descenso de la tasa de actividad.

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 generó, en especial, un aumento del desempleo juvenil por la caída de los puestos de trabajo informales durante el período de mayores restricciones a la movilidad. A esto se sumó la necesidad de complementar los ingresos familiares y el corte de las clases presenciales en las escuelas, que pudo haber operado como un disparador para que los jóvenes salieran a buscar trabajo.

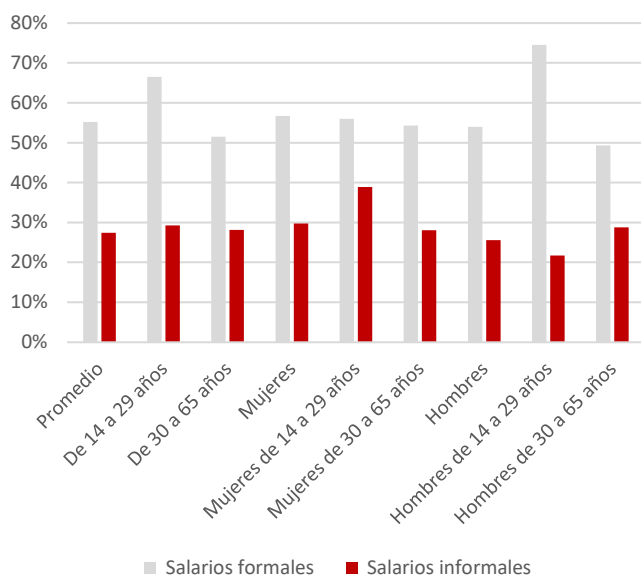
## 2.3. Formalidad e informalidad

La composición de la tasa de empleo sufrió grandes cambios durante la pandemia, de acuerdo con la categoría ocupacional. El impacto más importante se produjo entre los trabajadores sin descuento jubilatorio, es decir, los asalariados informales. La población asalariada en situación de informalidad se contrajo de forma significativa (en promedio, un 13%). Esa contracción se vincula con las fuertes restricciones de movilidad que afectaron más directamente a algunos sectores que presentan altas tasas de informalidad y que realizan tareas no compatibles con el teletrabajo, como los trabajadores de la construcción y las trabajadoras remuneradas del hogar. El cierre prolongado de los establecimientos educativos también dificultó las posibilidades de sostener empleos informales, en especial en el caso de las mujeres, ya que ellas son quienes dedican más tiempo a las tareas de cuidado y de apoyo escolar.

En contraposición, la reducción del empleo formal fue moderada debido, en parte, a provisiones legales que prohibieron los despidos y a las medidas que implementó el Gobierno para brindar asistencia a las empresas. Otro factor se vincula con la mayor posibilidad de teletrabajar que tienen los empleados formales, que concentran una alta proporción de las actividades compatibles con el trabajo remoto: entre quienes realizaban este tipo de tareas en 2020, solo el 22% se encontraba en situación de informalidad; por el contrario, en 2020 el porcentaje de trabajo informal ascendió al 54% entre quienes no desempeñaban actividades compatibles con el teletrabajo.

La evolución de los salarios también fue muy dispar, en un contexto altamente inflacionario. Como se muestra en el gráfico 2, el aumento del salario horario formal fue del 55,2%, mientras que el incremento del salario informal fue del 27,4%. En ese período (entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020) el alza del índice de precios al consumidor acumuló un 38,3%, lo que evidencia una gran pérdida de poder adquisitivo de los salarios informales. Para los trabajadores informales, el aumento registrado fue inferior a la inflación, que generó una pérdida del poder adquisitivo general<sup>5</sup>.

**Gráfico 2.** Variación del salario horario según condición de formalidad o informalidad, sexo y grupo etario en aglomerados urbanos de Argentina (en porcentajes), tercer trimestre de 2020-tercer trimestre de 2019



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

En síntesis, la irrupción de la pandemia de la COVID-19 planteó desafíos múltiples para la recuperación del mercado de trabajo. La pandemia afectó en mayor medida al empleo informal y al empleo femenino. Esto se debió principalmente al cierre de escuelas, al papel de las mujeres en las tareas de cuidado y al hecho de que las mujeres con baja calificación son en general las que se emplean en puestos informales. Asimismo, el empleo joven se vio particularmente afectado, tanto por la destrucción de puestos de trabajo informales, como por el aumento de la carga de cuidados que recayó especialmente sobre las mujeres con niños a cargo. Por último, la caída de los ingresos desde el inicio de la pandemia fue marcadamente

mayor entre los trabajadores que no realizaban tareas compatibles con el trabajo remoto, que son en mayor medida trabajadores informales y cuentapropistas, con niveles más bajos de educación, de calificación y de salarios (PNUD, 2020b).

### 3. Repensando esquemas de políticas

A partir de los hallazgos realizados se propone el desarrollo de una agenda - centrada en: i) capturar y revertir los efectos heterogéneos de la crisis sobre la fuerza laboral; ii) ir más allá de la segmentación entre la formalidad y la informalidad, y iii) generar nuevos factores de inclusión laboral y, en particular, promover el acceso a las tecnologías digitales.

#### 3.1. Políticas orientadas a capturar y revertir los efectos heterogéneos sobre la fuerza laboral

i) Calibrar la temporalidad de las políticas de ingreso según el tipo de reinserción en el mercado de trabajo. Las acciones dirigidas a sostener ingresos, por ejemplo, el refuerzo de la Tarjeta Alimentar, el aumento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) o la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), constituyeron importantes paliativos a corto plazo, especialmente desde la irrupción de la pandemia. En este contexto es importante focalizar los programas sociales a fin de identificar a las personas que necesitan asistencia permanente y distinguirlas de aquellas que pueden reinsertarse en el mercado laboral. Como se ha señalado en este estudio, la composición de la fuerza laboral del país plantea desafíos diferenciados. Por lo tanto, será clave poder realizar diagnósticos de la configuración sociodemográfica de la población a fin de identificar, por un lado, a las personas que requieren políticas que contribuyan al mantenimiento de los ingresos y, por el otro, a aquellas que están en condiciones de revertir su situación y reinsertarse en el mercado laboral.

ii) Promover políticas sociales que reconozcan y redireccionen el trabajo no remunerado. En la Argentina una proporción significativa de las tareas de cuidado y de las tareas domésticas se realiza de forma no remunerada. Una situación similar se presenta entre las personas que realizan tareas socio-comunitarias y en la economía popular. Así, se destaca la importancia de las políticas dirigidas a reconocer el valor de las tareas de cuidado no remuneradas a fin de redireccionar este trabajo hacia condiciones que aseguren un trabajo decente.

<sup>5</sup> Frente a la caída del empleo informal y de los salarios de los asalariados informales, que afectó en mayor medida a las personas en situación de vulnerabilidad, el Gobierno implementó una serie de medidas, entre ellas: incrementó el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH), otorgó bonos a beneficiarios de otros programas sociales, estableció un refuerzo de la Tarjeta Alimentar e implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

iii) Focalizar las políticas de inclusión socioproductiva según territorio, género y ciclo de vida.

- » Según territorio: promover políticas integrales de inclusión socioproductiva y desarrollo local a través de acciones orientadas a la inserción de las poblaciones locales dentro de la matriz productiva territorial y las cadenas de valor existentes. En este sentido, son clave los procesos de desarrollo participativo que fomenten acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un determinado territorio.
- » Según género: por un lado, desarrollar programas que promuevan el empleo de las mujeres a través de medidas para reactivar e impulsar sectores económicos y puestos ocupacionales intensivos en empleo femenino (en lugar de concentrar la recuperación en sectores altamente masculinizados, como la construcción); por otro lado, poner en marcha programas de primera infancia que expandan la oferta de servicios estatales para la niñez desde el nacimiento hasta los 5 años. Estas acciones requieren el desarrollo de guarderías de acceso universal y la extensión de las jornadas escolares.
- » Según ciclo de vida: por un lado, desarrollar programas que impulsen mejoras de la productividad de la mano de obra mediante capacitación y entrenamiento laboral sumados a incentivos para los empleadores, y que incorporen también formación en oficios adecuados a las nuevas demandas del mercado laboral; por otro lado, promover la conclusión de los estudios, es decir, acompañar a los jóvenes, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, en el proceso de finalización del nivel medio de enseñanza e incorporar en la educación para personas adultas modalidades asociadas a las nuevas demandas del mercado de trabajo.

## 3.2. Esquemas de políticas más allá de la segmentación, entre la formalidad y la informalidad

El acceso a los derechos sociales en el país se vincula directamente con las relaciones asalariadas formales del jefe o la jefa de hogar. La legislación argentina en materia de derecho laboral del siglo XX fue pionera en la región, si bien debería ser adaptada a las necesidades actuales para brindar mejores herramientas para la cobertura de aquellas personas que no gozan de la condición de formalidad. Los trabajadores informales, en gran parte mujeres, experimentan peores condiciones laborales hoy, que impactan de forma directa sobre su acceso futuro a la cobertura de pensiones. En este marco, es necesario debatir una agenda con visión de futuro a fin de brindar mejores herramientas y garantizar mejores condiciones de vida actuales y futuras (PNUD, 2021a).

## 3.3. Nuevos factores de inclusión laboral y digitalización

También es preciso abordar la inclusión digital como política transversal, puesto que las disparidades en el acceso a los recursos digitales fueron agudizadas por la pandemia. Se plantea la necesidad de desarrollar y ofrecer herramientas de capacitación y mejorar la infraestructura de la conectividad y el acceso a dispositivos. Esto implica el desarrollo de modalidades de formación virtual y de habilidades digitales que contribuyan a la cualificación del perfil ocupacional de los trabajadores que deben permanecer en sus hogares (Gutiérrez, Martín y Ñopo, 2020).

A su vez, estas iniciativas deberían estar insertas en un marco de cooperación digital entre múltiples actores. Como señala el Panel de Alto Nivel de la Oficina del Enviado del Secretario General para la Tecnología (2021), desarrollar políticas realistas y eficaces orientadas a la inclusión digital en el ámbito del trabajo requiere de la participación activa no solo de los gobiernos, sino también del sector privado, el sistema científico tecnológico y la sociedad civil.

## 4. Acciones del PNUD en la Argentina orientadas a brindar una respuesta temprana a la crisis y promover la recuperación

Frente a la urgencia que impuso la pandemia, el PNUD en la Argentina acompañó al gobierno nacional y a las administraciones subnacionales mediante: i) el desarrollo de acciones de asistencia técnica y programática que se implementaron en distintos niveles y sectores; ii) el establecimiento de redes de intercambio de experiencias globales, y iii) la articulación y generación de alianzas. El PNUD en la Argentina ha apoyado iniciativas y proyectos con enfoques innovadores que impulsan el desarrollo local y la recuperación del mercado laboral, con especial énfasis en el empoderamiento económico de las mujeres, la participación de los jóvenes y la integración de las personas en situación de vulnerabilidad. También ha impulsado acciones dirigidas a generar cambios de los paradigmas sobre los roles de género y a promover la inclusión digital y financiera.

Ante los nuevos desafíos que planteó la necesidad de contribuir al sostenimiento del empleo, el PNUD en la Argentina apoyó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en el proceso de readecuación tecnológica para fortalecer la articulación entre la unidad central del Ministerio, las agencias territoriales y la red nacional de Oficinas de Empleo (territoriales). Este apoyo se enmarcó en la larga historia de cooperación con el

MTEySS, que promueve el diseño y la implementación de programas de capacitación laboral y empleo orientados a la juventud a través de la red nacional de Oficinas de Empleo, que brindan orientación e información sobre el mercado laboral local.

Asimismo, frente a los cambios que profundizó la pandemia en el mercado de trabajo, el PNUD en la Argentina colaboró con la ampliación de la población objetivo de diversos programas, con énfasis en los sectores sociales más afectados. A nivel nacional apoyó el desarrollo de la plataforma que integra a todos los programas de empleo para vincular a trabajadores que se encontraban en búsqueda activa de empleo o que estaban interesados en mejorar sus competencias laborales mediante ofertas de trabajo, propuestas formativas y otros servicios y políticas de promoción del empleo y la formación profesional desarrollados por el MTEySS.

Debido a la relevancia que en la Argentina tiene la economía popular y solidaria, el PNUD en la Argentina también brindó asistencia técnica al Ministerio de Desarrollo Social para el análisis de las intervenciones territoriales realizadas mediante las políticas de inclusión socioproductiva y desarrollo económico local, articuladas alrededor del programa Potenciar Trabajo. Este programa tiene como objetivo promover el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y de conclusión de los estudios, con el fin de promover la inclusión social plena de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. Junto con un conjunto seleccionado de municipios se realizó un estudio para identificar las características del territorio y su potencialidad para impulsar proyectos que promuevan el desarrollo local y la inserción de los participantes en el mercado formal de trabajo. También se analizaron el funcionamiento y las capacidades de gestión de las Unidades de Gestión, responsables de certificar la participación de las personas inscriptas.

Tal como se mencionó en las secciones anteriores, las mujeres fueron uno de los grupos más afectados por la pandemia. Al respecto, el PNUD en la Argentina, a partir de un trabajo articulado con contrapartes nacionales y organizaciones sociales, impulsó tres acciones en el marco de la iniciativa interagencial denominada “Recuperación socioeconómica a la crisis provocada por el COVID-19 desde una perspectiva de género: promoviendo la autonomía económica de las mujeres y el cuidado de personas adultas mayores y con discapacidad en Argentina”. Primero realizó un estudio para mapear soluciones financieras y de recuperación socioeconómica dirigidas a las mujeres de los sectores populares del Conurbano Bonaerense, que aportó lecciones y elementos para el diseño de políticas públicas con base en una lógica “de abajo hacia arriba”. Segundo, junto con la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género se dictaron talleres y capacitaciones en

distintos territorios, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Tercero, se brindó apoyo a iniciativas productivas locales lideradas por mujeres o con participación mayoritariamente femenina para lograr la sostenibilidad, autonomía y expansión económica y financiera de los emprendimientos.

El PNUD en la Argentina también apoyó, a través del Fondo de Respuesta Rápida (RFF), la reactivación de la red productiva de las micro y pequeñas empresas del municipio de Lanús en la provincia de Buenos Aires. En el marco de la iniciativa “Mi Negocio En Cuarentena”, junto con la Subsecretaría de Industrias Creativas del municipio, se brindaron capacitaciones con el objetivo de promover los negocios en línea mediante páginas web, publicidad y marketing. Entre los logros se encuentran el desarrollo de una base de datos unificada para el registro de las pequeñas y medianas empresas (PyME); la capacitación de emprendedores en comercio electrónico; el fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Económico, y la incorporación de la perspectiva de género en acciones del municipio dirigidas a emprendedores y PyME.

Ante la profundización de la labor de los servicios de asistencia alimentaria, el PNUD en la Argentina también apoyó al Ministerio de Desarrollo Social para lograr la extensión de la provisión de servicios alimentarios a 1.140.600 personas mediante la incorporación de nuevas organizaciones comunitarias en las zonas más vulnerables del país, alcanzándose un total de 2.247 organizaciones comunitarias. De ese total, 148 organizaciones recibieron capacitaciones en seguridad e higiene. En alianza con el Fondo de Capital Social (FONCAP) del Ministerio de Economía y con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) se realizó una campaña de educación financiera en comedores como parte del protocolo para el cuidado de comedores. La oficina del PNUD en la Argentina participó también del grupo de trabajo interagencial de seguridad alimentaria —junto con Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)—, creado a partir del Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socioeconómica y ambiental al COVID-19, que brinda insumos técnicos e información basada en evidencia.

En materia de educación, el PNUD en la Argentina apoyó a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación para implementar una plataforma colaborativa dirigida al desarrollo de una red social participativa creada para atender las necesidades de la población y, en particular, dirigida a brindar acompañamiento y promover el desarrollo de la niñez, con énfasis en poblaciones que atraviesan situaciones de vulnerabilidad que se

acentuaron con la pandemia. También se fortalecieron las políticas tecnológicas de socialización implementadas con gobiernos locales. Junto al municipio de Hurlingham se apoyó el proyecto Aula Abierta a través de la incorporación de dispositivos tecnológicos y la entrega de tabletas a estudiantes sin acceso a un dispositivo tecnológico para permitirles retomar sus trayectorias pedagógicas.

Mediante la iniciativa Promesa Climática, el PNUD en la Argentina trabajó en el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes para impulsar acciones climáticas y promovió su participación en foros nacionales e internacionales a través de acciones coordinadas en colaboración con las entidades gubernamentales, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Además, en los años 2021 y 2022, junto con diversos medios de comunicación y plataformas digitales, se desarrollaron actividades de difusión, capacitación de líderes emergentes y apoyo a la Cumbre Climática Local de la Juventud (LCOY) y a la Conferencia Regional de Jóvenes para América Latina y el Caribe (RCOY).

Asimismo, el PNUD tuvo un papel líder en la Red Humanitaria Internacional en Argentina, un espacio de diálogo, intercambio de información y coordinación estratégica y operativa entre los actores internacionales que despliegan su labor en el país.

Por último, el PNUD en la Argentina contribuyó a la ampliación del acceso a la justicia durante la pandemia y a la promoción del uso de estándares de justicia abierta en la justicia formal. A través de una alianza con el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires se visibilizaron y derribaron mitos sobre la implementación de la justicia abierta, y se compartieron las lecciones aprendidas para acelerar los procesos de participación.

## 5. Mensajes y recomendaciones principales

i) La irrupción de la pandemia de la COVID-19 profundizó desigualdades preexistentes en el mercado laboral y produjo efectos diferenciados que se vinculan con la condición laboral, el género, la edad y la educación formal.

ii) Las poblaciones más afectadas fueron las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales.

iii) La pandemia afectó la participación económica de las mujeres y las horas que ellas trabajan de forma remunerada, especialmente en el caso de las mujeres con hijos menores.

iv) El desempleo juvenil aumentó debido a que la población joven presenta altas tasas de informalidad laboral, participa en trabajos presenciales que requieren una menor

capacitación y busca empleo en mayor medida que otros grupos de la población.

v) El empleo informal se contrajo debido, en gran parte, a las restricciones de movilidad y también porque la mayoría de los empleos informales requieren presencialidad.

vi) En un contexto de alta inflación, la evolución de los salarios fue muy dispar según la condición laboral.

vii) Los trabajadores con más años de educación, en situación de formalidad y con mayores ingresos fueron quienes en mayor medida realizaron tareas compatibles con el teletrabajo.

vii) En lo que respecta a las recomendaciones, se propone el desarrollo de una agenda conformada por políticas que:

a) promuevan la inclusión socioproductiva con anclaje territorial, basada en la matriz productiva territorial y en las cadenas de valor existentes;

b) reconozcan y jerarquicen el trabajo no remunerado;

c) impulsen la capacitación laboral y la terminalidad de los estudios, e d) impulsen un mayor y mejor acceso y uso de las tecnologías digitales.

viii) Frente a la urgencia que impuso la pandemia, el PNUD en la Argentina acompañó al gobierno nacional y a las administraciones subnacionales para implementar acciones de asistencia técnica y programática en distintos niveles y sectores, crear redes de intercambio de experiencias globales, y articular y generar alianzas.

ix) El PNUD en la Argentina ha apoyado iniciativas y proyectos basados en enfoques innovadores que impulsan el desarrollo local y la recuperación del mercado laboral, con especial énfasis en el empoderamiento económico de las mujeres, la participación de los jóvenes y la integración de las personas en situación de vulnerabilidad. También se implementaron acciones dirigidas a generar cambios de los paradigmas sobre los roles de género, y a promover la inclusión digital y financiera.

## 6. A modo de cierre

La pospandemia abre una ventana para reflexionar sobre la agenda de las políticas sociales en el país, con vistas a que dichas políticas puedan brindar una protección adecuada a la población más vulnerable y, al mismo tiempo, promover la creación de empleos formales que contribuyan a una reducción sostenida de la pobreza. Si bien dos años después del inicio de la pandemia de la COVID-19 se observan tendencias de recuperación en el mercado de trabajo, revertir los efectos heterogéneos

requiere de políticas innovadoras orientadas a impulsar la generación de empleo decente.

En este contexto, las iniciativas y proyectos implementados por el PNUD en la Argentina desde la irrupción de la pandemia se han enmarcado en una visión orientada a “reconstruir mejor”. Esto se manifiesta en el compromiso asumido por el PNUD para apoyar la recuperación socioeconómica del país a través de la promoción de la igualdad y la inclusión social, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos, y la promoción de una transición basada en soluciones justas y sostenibles.

## Bibliografía

**Alaimo, Verónica, Mariano Bosch, Melany Gualavisí y Juan Miguel Villa.** 2017b. *Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe*. Nota técnica núm. 1291. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Alzúa, María Laura y Ana Pacheco.** 2021. “Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina”. Documento de trabajo núm. 16 para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

**Alzúa, María Laura, Guillermo Cruces y Carolina Lopez.** 2016. “Long-run effects of youth training programs: Experimental evidence from Argentina”. *Economic Inquiry*, 54(4), 1839-1859.

**Alzúa, María Laura y Paula Gosis.** 2020. “Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina”. Documento de política pública núm. 6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

**Banco Mundial.** s. d.. Data Blog. [blogs.worldbank.org/opendata](https://blogs.worldbank.org/opendata).

**Berniell, Lucila y Dolores de la Mata.** 2017. “Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino”. Documento de trabajo núm. 2017/28. Corporación Andina de Fomento.

**Bosch, Marinao y Jarret Guajardo.** 2012. *Labor Market Impacts of Noncontributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium*. Documento de trabajo núm. 366. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Bárcena, Alicia y Vinicius Pinheiro.** 2020. “La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de políticas”. Informe de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe núm. 23. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. 10 de noviembre.

**Cetrángolo, Oscar y Javier Curcio.** 2020. “Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa”. Centro de Estudios para el Cambio Estructural.

**Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini.** 2010. “Las asignaciones Universales por Hijo en Argentina: Impacto, discusión y alternativas”. Documento de trabajo núm. 102. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

**East, Sol, Tim Laurence y Elva López Mourelo.** 2020. “COVID-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina”. Informe técnico. Organización Internacional del Trabajo, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

**Gutiérrez, Diana, Guillermina Martín y Hugo Ñopo.** 2020. “El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina”. Documento de política pública núm. 18. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

**Heckman, James J. y Dimitriy V. Masterov.** 2007. “The productivity argument for investing in young children”. *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493.

**INDEC** (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2020. “Condiciones de vida”. Informes técnicos, 5(4), segundo semestre.

**INDEC** (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2014. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, tercer trimestre 2013. [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr\\_07\\_14.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf).

**Izquierdo, Alejandro, Philip Keefer, Allen Blackman, Matías Busso, Eduardo Cavallo, Gregory Elacqua, Ana María Ibañez, Julián Messina, Mauricio Moreira, Carlos Scartascini, Norbert Schady, y Tomás Serebrisky.** 2020. *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Levy, Santiago.** 2010. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

**Lustig, Nora y Carola Pessino.** 2014. “Social spending and income redistribution in Argentina during the 2000s: The increasing role of noncontributory pensions”. *Public Finance Review*, 42(3), 304-325.

**Ministerio de Economía.** 2020. “Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al producto interno bruto”. Septiembre.

**Ministerio de Educación.** 2020. Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica. Julio. [www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica](http://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica).

**Ministerio de Desarrollo Social.** 2021. *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación*. Mayo.

**Ministerio de Salud.** 2020. “Reporte diario vespertino núm. 340. Situación de COVID-19 en Argentina”. 31 de agosto.

**Ministerio de Trabajo.** 2021a. Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Marzo.

**Ministerio de Trabajo.** 2021b. *Informe técnico. Panorama mensual del trabajo registrado*. Febrero.

**MTEySS** (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2015. Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS).

**Oficina de Presupuesto del Congreso.** 2020. *Caracterización del universo poblacional del Sistema de Previsión Social Nacional*.

**OIT** (Organización Internacional del Trabajo). 1993. “Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero de 1993)”. Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

**OIT** (Organización Internacional del Trabajo). 2020. “Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe”. Nota técnica. Septiembre de 2020.

**Oficina del Enviado del Secretario General para la Tecnología.** 2021. “Implementing the Secretary-General's Roadmap for Digital Cooperation”. Abril.

**Pastore, Francesco.** 2018. “Why is youth unemployment so high and different across countries?”. IZA World of Labor, núm. 420.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. “Género en el trabajo Brechas en el acceso a puestos de decisión”. *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*, núm. 8.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020a. Desafíos estructurales de las políticas sociales: un tiempo de oportunidades. Programa de Políticas Sociales para la Recuperación. Documento de trabajo núm. 1.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020b. Argentina. Inclusión digital y desarrollo humano. Programa de Políticas Sociales para la Recuperación. Documento de trabajo núm. 2.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020c. Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021a. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe.

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021b. Argentina. Trabajo y desarrollo sostenible. Impacto COVID y desafíos post pandemia. Documento de trabajo núm. 3. Programa de Políticas para la Recuperación.

**UNICEF** (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020. El impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes. Informe sectorial educación.





[www.undp.org/latin-america](http://www.undp.org/latin-america)



[twitter.com/PNUDLAC](https://twitter.com/PNUDLAC)



[www.facebook.com/pnudlac](https://www.facebook.com/pnudlac)



[www.instagram.com/pnudlac](https://www.instagram.com/pnudlac)



[www.linkedin.com/company/pnudlac](https://www.linkedin.com/company/pnudlac)



[www.youtube.com/PNUDLAC](https://www.youtube.com/PNUDLAC)