



Pandemia, trabajo y producción en argentina

Impactos y desafíos en clave de desarrollo

RODRIGO CARMONA (UNGS/UNPAZ/CONICET)
10 DE SEPTIEMBRE DE 2021

El mundo del trabajo y los actores productivos aparecen fuertemente afectados por la pandemia mundial del COVID-19. El virus además de representar un problema sanitario de gran envergadura, constituye un factor de desestabilización a nivel económico y social que impacta sobre los distintos países, con cierres de empresas, pérdida de puestos de trabajo y caída en el bienestar de millones de personas. En la región, tal como afirma el “Panorama Social de América Latina 2020” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la pandemia ha evidenciado y exacerbado las grandes brechas estructurales existentes, por lo que a partir de una caída promedio del Producto Bruto Interno del 7,7%, la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 niveles que no se advertían en los últimos 12 y 20 años respectivamente, así como un empeoramiento

en los índices de desigualdad y en las tasas de ocupación y participación laboral, pese a las medidas de protección social de emergencia adoptadas por los países para frenar los efectos de la crisis sanitaria.

En el contexto argentino en particular, la pandemia irrumpe en el 2020 profundizando tendencias ya presentes y agudizando el cuadro de situación existente en materia socio-laboral y productiva. La caída sostenida de la actividad económica durante el período 2018-2019, los incrementos en los niveles de pobreza, desocupación y empeoramiento general de las condiciones sociales y laborales, evidencian un escenario pre-pandemia dificultoso que se volvería más crítico con la crisis sanitaria.

En una primera etapa de fuerte aislamiento y limitaciones a la movilidad de las personas, con la excepción de los sectores esenciales, se evidenciaron los principales efectos negativos de la pandemia. La flexibilización de las medidas de aislamiento y la recuperación paulatina de la actividad económica permitieron hacia el tercer trimestre de 2020 en adelante, que ingrese nuevamente al mercado laboral una parte importante de la población que se había retirado ante la imposibilidad de buscar trabajo por las restricciones a la circulación. Ello, sin embargo, permitió compensar solo una porción de los puestos de trabajo perdidos (que se dieron mayormente en el sector no registrado e informal) complejizando aún más el escenario de partida y los problemas estructurales del mercado de trabajo y el entramado productivo.

En este marco, el presente artículo busca examinar los impactos de la pandemia por COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la producción en el contexto argentino reciente, dando cuenta además de los problemas estructurales que el país ha venido atravesando en las últimas décadas. Sobre la base de un abordaje metodológico mayormente cuantitativo, con eje en indicadores y grandes segmentaciones del mercado de trabajo en Argentina y sus implicancias a nivel sectorial –fundamentalmente sobre la producción industrial–, se busca analizar el escenario pre-pandemia y el actualmente vigente a partir de la irrupción del coronavirus.

La irrupción del COVID-19 e impactos a nivel laboral y productivo

Los efectos recientes de la pandemia en Argentina se suman a una serie de problemas estructurales complejos y de larga data. Estos problemas se hacen evidentes en el mercado de trabajo y en las distintas características que asume en función de los cambios desplegados en la estructura económica y social a través de los años. En efecto, desde mediados de la década del '70 y a partir del despliegue de políticas de corte neoliberal con la dictadura militar –sobre la base de la caída salarial, la desindustrialización, la valorización financiera, la apertura de la economía, el endeudamiento externo y la desregulación–, se conforma históricamente y a nivel estructural un escenario social y productivo más inestable y frágil, con distintos períodos desde la vuelta a la democracia hasta la actualidad respecto a una dinámica más global de transformaciones al interior del capitalismo.

Evolución del mercado de trabajo argentino, problemas estructurales y pandemia

Un análisis del mercado de trabajo argentino, desde la vuelta a la democracia en la década del ochenta hasta la actualidad, deja en claro el aumento constante de la tasa de desocupación y subocupación en un marco general de mayor inestabilidad laboral junto al incremento de los niveles de actividad. En el período total comprendido, luego de transcurridos más de 35 años los porcentajes de desocupación y subocupación se duplican (en los períodos más críticos hasta se triplican en ambas instancias). Desde 1993, durante la etapa menemista, los niveles de desempleo y subocupación empezarían a aumentar superando los dos dígitos. En el año 2001, con la crisis de la gestión de la Alianza, las cifras alcanzarían sus máximos históricos. Con el arribo de los gobiernos kirchneristas, ambas tasas descenderían en más de la mitad desde el año 2003 al 2008. En el lapso comprendido entre el año 2009 y 2015, la caída sería más moderada, disminuyendo el desempleo en una cuarta parte. A partir del año 2016, con el gobierno de Macri, de orientación opuesta, la tasa de desocupación volvería a crecer alcanzando hacia el 2019 casi los dos dígitos, al igual que la subocupación alcanzando también niveles importantes (Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores del mercado de trabajo (1983-2019).

Año	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de subocupación
1983	37,4	4,7	5,9
1989	39,8	7,6	8,6
1993	41,3	9,6	9,1
1994	41,0	11,5	10,3
1995	42,0	17,5	11,9
1999	42,6	14,3	14,3
2001	42,5	17,4	15,6
2002	42,4	19,7	19,3
2003	46,0	17,2	17,1
2007	46,2	8,4	8,9
2008	45,9	7,8	8,9
2009	46,3	8,6	10,1
2011	46,3	7,2	8,5
2015	44,6	6,5	8,4
2016	45,8	8,5	10,6
2017	45,9	8,4	10,5
2018	46,6	9,2	11,2
2019	47,3	9,8	12,7

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Promedio anual.

Estos problemas en materia de empleo van exhibiendo, cada vez con mayor nitidez, el aumento de la heterogeneidad estructural y sus impactos sobre el mercado de trabajo, que se expresan claramente en procesos de dualización laboral. Es posible advertir así la brecha entre las personas que tienen un empleo asalariado, registrado y protegido por la legislación laboral vigente, y un segmento cada vez más grande de empleo precario, no registrado y de peor calidad. La tendencia destacada por diversos estudios de que los sistemas productivos tienden a reducir la cantidad de trabajo por unidad de producto, lleva a que la demanda de empleo por parte del sector privado disminuya respecto a la oferta laboral. De la misma forma, muchas personas se verán obligadas por necesidad a crear sus propios empleos (desde cuentapropistas, pequeños comercios, el despliegue

de oficios o el trabajo doméstico), lo que determina un incremento de empleos generalmente más inestables, menos remunerados y sin aportes a la seguridad social.¹

Precisamente desde el año 2015, los datos oficiales muestran que el mercado de trabajo argentino operaba con alrededor de un 15% de la población económicamente activa en situación de desocupación y subocupación, y con un 35% de personas asalariadas en condición de no registro (esto es, sin tener protección social ni estabilidad laboral), dejando en claro el carácter “estructural” que asume el proceso y las dificultades de revertirlo aún con crecimiento económico y mayor intervención estatal. Estos valores se irían incrementando progresivamente en los años posteriores, con políticas de menor protección social y del trabajo, apertura de la economía, endeudamiento y menor regulación. De este modo, con anterioridad a la llegada de la pandemia, el mercado de trabajo exhibía problemas tanto por el cuadro recesivo de la economía desde abril de 2018 y durante todo el 2019, como por las dinámicas estructurales de más largo plazo examinadas.

La llegada del COVID-19 afectaría duramente a la economía causando efectos negativos en el mercado laboral, en especial en una primera etapa con medidas de fuerte aislamiento y restricciones a la movilidad de las personas. Entre abril y junio tuvo lugar una acelerada destrucción de puestos de trabajo mediante lo cual casi 4 millones de personas que en 2019 tenían empleo dejaron de tenerlo. Según algunas estimaciones extendidas a escala nacional, hacia el segundo trimestre del 2020 se apreciaba una importante reducción en los segmentos de asalariados no registrados (-2,3 millones) y en los no asalariados (-1,6 millones), mientras que los asalariados registrados (-150 mil) presentaban más protección desde el Estado Nacional, con diversas medidas de asistencia a la producción y prohibición de despidos, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y las suspensiones con pago del 75% del salario. La caída del empleo entre los dos primeros trimestres del año fue de un 20,7%, incluso mucho más profunda entre los trabajadores asalariados no registrados en situación de informalidad, con más de la mitad de los casos.²

1 Ver Brown, B. (2020). El mundo del trabajo en tiempos de pandemia: desigualdades y limitaciones de un mercado laboral en crisis. *Los nortes del desarrollo. Construyendo herramientas de debate*, 6, 1-3. Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

2 Ver Manzanelli, P. y Calvo, D. (2020). *Informe de Coyuntura N° 33 del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina- CIFRA*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Informe%20Coyuntura%20N%2033.pdf>

Los números del segundo trimestre de 2020 evidencian la profundidad de la crisis desatada por la pandemia y sus efectos sobre el mercado de trabajo. En un escenario de hundimiento de la actividad económica provocado por la crisis sanitaria, con una caída trimestral del Producto Bruto Interno del 16,2% (19,1% interanual), la desocupación trepó a un 13,1%.³ Casi la totalidad de la población que quedó sin empleo durante este período salió del mercado laboral sin pasar a buscar una nueva ocupación activamente. De esta forma, estas personas pasaron a la inactividad y no al desempleo reduciendo así la cantidad de población económicamente activa (PEA) sobre la cual se calcula la tasa de desocupación.⁴

Es importante destacar que los jóvenes y las mujeres constituyen los grupos más afectados por la desocupación. En el primer caso, las cifras duplican a la de la población adulta. Por otra parte, hacia dentro de cada grupo etario las mujeres se encuentran en condiciones más desventajosas que los varones. Ello indudablemente plantea la importancia de considerar políticas y acciones específicas para estos grupos históricamente vulnerabilizados.

En el tercer trimestre de 2020, 2,1 millones de personas volvieron a estar ocupadas, recuperándose más de la mitad de los puestos perdidos en la primera mitad del año. De este modo, la tasa de empleo se incrementó 4 puntos porcentuales respecto al segundo trimestre del año. La flexibilización de las medidas de aislamiento y la recuperación gradual de la actividad económica permitieron que se incorpore nuevamente al mercado de trabajo una porción significativa que se había retirado por las restricciones a la circulación (como queda exhibido en el aumento de la tasa de actividad). La situación también permitió que la desocupación se redujera del 13,1% al 11,7%, si bien con valores más altos que hacia fines de 2019 y comienzos del 2020 (Tabla 2).

3 Las ramas de actividad que registraron mayores caídas de puestos de trabajo fueron la construcción (20,4%) la industria manufacturera (13,1%) y el comercio (12,5%), siendo el Gran Buenos Aires la región más afectada con una disminución significativa en la tasa de actividad (11%).

4 Ver Sosa, M. y Smith, I. (2020). *Situación social y mercado de trabajo en Argentina. Un análisis del impacto de la pandemia en el 2° trimestre de 2020, Informe de Coyuntura N° 32 del Centro de Estudios Metropolitanos- CEM.* Recuperado de <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2020/10/Situaci%C3%B3n-social-y-mercado-de-trabajo-en-Argentina-.pdf>

**Tabla 2. Evolución de principales indicadores del mercado de trabajo:
4° trimestre de 2019, 1° trimestre de 2020, 2° trimestre de 2020,
3° trimestre de 2020 y 4° trimestre de 2020.**

	Valores absolutos y en %					Variaciones	
	4° trimestre de 2019	1° trimestre de 2020	2° trimestre de 2020	3° trimestre de 2020	4° T trimestre de 2020	4° trimestre de 2020 vs. 2° trimestre de 2020	4° trimestre de 2020 vs. 4° trimestre de 2019
Tasa de actividad	47,2%	47,1%	38,4%	42,3%	45,0%	+6,6 p.p.	-2,2 p.p.
Población Económicamente Activa	21 millones	21,7 millones	17,5 millones	19,4 millones	20,5 millones	+3 millones	-500 mil
Tasa de empleo	43,0%	42,2%	33,4%	37,4%	40,1%	+6,7 p.p.	2,9 p.p.
Población ocupada	19,2 millones	19,4 millones	15,2 millones	17,3 millones	18,4 millones	+3,1 millones	-865 mil
Tasa de desocupación	8,9%	10,4%	13,1%	11,7%	11,0%	-2,1 p.p.	+2,1 p.p.
Tasa de subocupación	13,1%	11,7%	9,6%	13,4%	15,1%	+5,5 p.p.	+2,0 p.p.
Población desocupada	1,8 millones	2,2 millones	2,3 millones	2,1 millones	2,1 millones	-150 mil	+330 mil

Fuente: elaboración propia en base a CETyD (2021) y Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.

La recuperación del mercado de trabajo se planteó fundamentalmente en el segmento de trabajadores más desprotegidos y precarizados. En efecto, en el tercer trimestre del año cerca de la mitad de esos asalariados informales y cuentapropistas pudo reinsertarse

de alguna forma (los datos muestran un crecimiento en estas categorías ocupacionales de 760 mil personas y 1,3 millones respectivamente, en relación al trimestre anterior). El impacto sobre el trabajo asalariado registrado formal fue menor en general a lo largo de todo el proceso, aun cuando se perdieron 160 mil empleos entre el 2° y 3° trimestre de 2020. Por otra parte, a nivel de actividades más de la mitad del empleo generado en el tercer trimestre se vincula con tres de los sectores más afectados durante los primeros meses de pandemia: el comercio, la construcción y la actividad de hoteles y restaurantes.⁵

Datos más recientes del cuarto trimestre de 2020, tal como puede apreciarse en el cuadro 2, muestran que la tasa de desempleo de Argentina llegó a 11% en el cuarto trimestre de 2020 frente al 8,9% registrado en el mismo período del año anterior. El nivel de desocupación mejoró respecto a los trimestres previos analizados, y las tasas de actividad (con un 45%) y de empleo (40,1%) aumentaron respecto del trimestre anterior. Así, la tasa de desocupación evidenció un aumento interanual de más de 2 puntos porcentuales por efecto de la pandemia en el mercado de trabajo. La subocupación registró también un incremento interanual similar mostrando los problemas persistentes en esta materia.

Por otra parte, la recuperación de la población ocupada respecto del trimestre anterior fue mayor para las personas asalariadas sin descuento jubilatorio, que representaron casi un tercio de los asalariados (32,7%). De este modo, el aumento en la cantidad de asalariados sin descuento jubilatorio y trabajadores por cuenta propia, al igual que en el tercer trimestre, explicó casi la totalidad de la suba en la tasa de empleo.

Otro de los efectos generados por la pandemia en el mercado de trabajo fue que el número de personas que trabajó desde su vivienda alcanzó al 20,2%, en niveles parecidos a los de los dos trimestres anteriores, pero con un aumento de 14,4 puntos porcentuales respecto de igual período del año 2019, lo cual muestra el crecimiento importante de esa modalidad de trabajo.

5 Ver Capacitación y Estudios sobre Trabajo y el Desarrollo – CETyD. (2020). *Recuperación a medio camino. El empleo en el tercer trimestre de 2020*. En *Documentos de Trabajo*. IDAES - Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2020/12/CETyD-Recuperacion-a-medio-camino.pdf>; y Capacitación y Estudios sobre Trabajo y el Desarrollo – CETyD. (2021). *El mercado laboral argentino en perspectiva global una mirada de conjunto sobre el impacto una mirada de conjunto sobre el impacto de la pandemia*. En *Documentos de Trabajo*. IDAES - Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de <http://patagonia3mil.com.ar/wp-content/uploads/2021/04/CETyD-El-mercado-laboral-argentino-en-perspectiva-global-1.pdf>

En estos términos se aprecia que, tras la recuperación de más de 3 millones de empleos entre el segundo y el cuarto trimestre de 2020, las consecuencias de la pandemia implican la reducción de más de 1,1 millones de empleos. De ese conjunto, 777 mil dejaron de buscar activamente un nuevo empleo y, por lo tanto, pasaron a ser inactivos. En tanto que 351 mil buscan activamente un empleo y no lo encuentran, pasando a ser desocupados. Por otra parte, de los 3 millones de empleos recuperados luego del impacto más fuerte de la crisis, el 40% son empleos que tienen menos de 35 horas semanales y dónde los ocupados buscan activamente cambiarlo, por lo cual son subocupados demandantes de empleo. Se entiende así que la tasa de subocupación haya crecido al 15,1% de la población económicamente activa durante el cuarto trimestre del 2020. La crisis provocada por el COVID-19 tiende a profundizar, entonces, no solo el problema preexistente de la falta de empleo, sino que incrementa la informalidad.⁶

Esta dinámica general del mercado de trabajo y sus distintos resultados a lo largo del año, se plasma en un marco dónde la economía argentina se contrajo 9,9% durante el 2020, su peor registro desde 2002, en su tercer año recesivo agravado por la restricción a las actividades y la circulación por la pandemia.

Tendencias a través del tiempo en la producción industrial e impactos recientes con el COVID-19

Desde el último cuarto del siglo XX, la industria argentina atravesó una dinámica caracterizada por un fuerte ajuste entre 1976-1990 y la constitución de un modelo productivo más abierto y flexible. Con un PIB industrial por habitante que cayó una cuarta parte durante el período, el sector industrial sería menos gravitante en términos de empleo que en el pasado, con mayor flexibilidad y reemplazo por importaciones. Según Kulfas (2019)⁷, el empleo en el sector se redujo ampliamente en ese lapso por tres factores: i) una reestructuración que benefició a ramas menos intensivas en mano de obra; ii) la tendencia global

6 Ver Centro de Investigación y Formación de la República Argentina- CIFRA (2021): *Informe de Coyuntura N° 35* (Pablo Manzanelli y Daniela Calvo), abril de 2021. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Informe%20Coyuntura%20Nro%2035.pdf>

7 Kulfas, M. (2019). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

hacia una mayor subcontratación de actividades de servicios que previamente las empresas desarrollaban –transporte, logística, reparaciones, mantenimiento, servicios al personal, etc. – y su centralización en el *core business*; c) las particularidades de un modelo de producción abierto y flexible, con eje en la influencia de insumos intermedios y tecnologías importadas.

Los efectos de esta etapa de transición y ajuste pueden apreciarse a partir de la comparación de los datos intercensales, dónde en 1993 existía un 20% menos de establecimientos fabriles que en 1974 y una caída del 31% en el empleo manufacturero. En estos términos, en un marco de problemas macroeconómicos y endeudamiento externo, hacia fines de la década de 1990 la economía argentina inició un largo proceso recesivo que seguiría hasta la crisis económica de 2001 y el fin del régimen de convertibilidad, que recién comenzó a reordenarse a mediados del año 2002.

Desde fines de 2002 y comienzos de 2003, la industria comienza una senda de crecimiento sobre la base de una política macroeconómica heterodoxa que estimuló un tipo de cambio muy competitivo hasta el año 2008. Posteriormente, el proceso avanzaría con un importante impulso fiscal y estímulo al mercado interno, junto a distintas iniciativas públicas, con el objeto de promover el despliegue de una política industrial, comercial y tecnológica. Esta combinación de apoyos e instrumentos permitió un crecimiento del sector que empezaría a declinar ante los problemas de la denominada “restricción externa” (requerimientos de insumos importados y necesidad de dólares para sostener el desarrollo) y entrar en una fase de declive a partir del año 2012.⁸

Un análisis para todo el período destaca que durante una primera etapa de los gobiernos kirchneristas (2003-2007), el crecimiento se vio sustentado por una macroeconomía sólida con superávits gemelos, tipo de cambio real elevado, estímulo a la demanda interna, recomposición de la rentabilidad empresarial con una combinación entre política fiscal y de ingresos. Una segunda etapa (2008-2011), buscó –con algún éxito y ciertas restricciones– subsanar el menor impulso macroeconómico con decisiones institucionales y a nivel de política fiscal y productiva. Una tercera etapa (2012-2015), mostró la

8 Míguez, P. (2021) El kirchnerismo y la ambivalencia de una reindustrialización fallida. En Coraggio, J. L. y Míguez, P. (comps.), *Economía y hegemonía argentina, 2000-2015*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

crisis de ambos enfoques con un escenario macroeconómico deteriorado y limitaciones que se fueron manifestando en la política económica y productiva con una dinámica de estancamiento. Posteriormente, a partir del gobierno de Macri la industria sufrirá un fuerte proceso de ajuste con una pérdida del 15% del empleo y una caída del 17% en su producción, junto a la reducción de presupuesto en ciencia y tecnología respecto a la década pasada y la pérdida de espacio productivo en sectores con utilización de tecnología más intensiva.⁹

De este modo, se aprecia históricamente una dinámica cambiante y variable en una estructura productiva, en términos de Diamand,¹⁰ desequilibrada y en constante penduleo. Distintos aportes académicos, tanto desde la economía como desde la sociología y la ciencia política, buscan examinar las causas de esta trayectoria. Nochteff, por ejemplo, destaca que si bien Argentina tuvo núcleos empresarios con comportamientos más emprendedores e innovadores de carácter schumpeteriano careció de una elite económica con esas características, de modo de poder incidir fuertemente en políticas públicas a mediano y largo plazo.¹¹ Schvarzer, por su parte, expone el fracaso histórico de la burguesía argentina en consumir la industrialización del país y, en definitiva, permitir un sendero de desarrollo.¹² Desde una perspectiva gramsciana, Portantiero plantea el concepto de “empate hegemónico” establecido entre las clases dominantes y dominadas a partir del cual “cada uno de los grupos tiene suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por los otros, pero ninguno logra reunir las fuerzas necesarias para dirigir el país como le agradaría”.¹³ O’Donnell resalta también la dinámica política pendular en

9 Kulfas, M. (2020). La economía después de la grieta. *Le Monde Diplomatique*, XXI (247); Carmona, R. (2017). Democratización del conocimiento e innovación social. Desafíos centrales para la coyuntura latinoamericana actual. En Carmona, R. y Míguez, P. (Comp.), *Valorización del conocimiento en el capitalismo cognitivo: implicancias económicas, políticas y territoriales*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

10 Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino ¿Hasta cuándo?* Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Argentina; y Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.

11 Nochteff, H. (1993). *Constraints on the Transition to a Dynamic Economic System in Latin America: An Approach to Some Socio-economic Conditionants for Development: the Argentine Case*. Buenos Aires: FLACSO Programa Argentina.

12 Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta; y Schvarzer, J. (2001). Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino. *Desarrollo Económico*, 41(161), 121-126.

13 Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. En Braun, O. (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI.

función de las condiciones estructurales de las relaciones políticas de Argentina de los dos grandes colectivos en conflicto desde la segunda mitad del siglo XX: 1) una burguesía pampeana conectada con el mundo y articulada con otros grupos burgueses y actores transnacionales con dificultades para conformar una expresión política competitiva y duradera; 2) unas clases populares con fortaleza en términos de su capacidad de presión, vinculadas mayoritariamente con el movimiento peronista, pero con dificultades para superar la dinámica corporativa y conformar un proyecto económico duradero.¹⁴

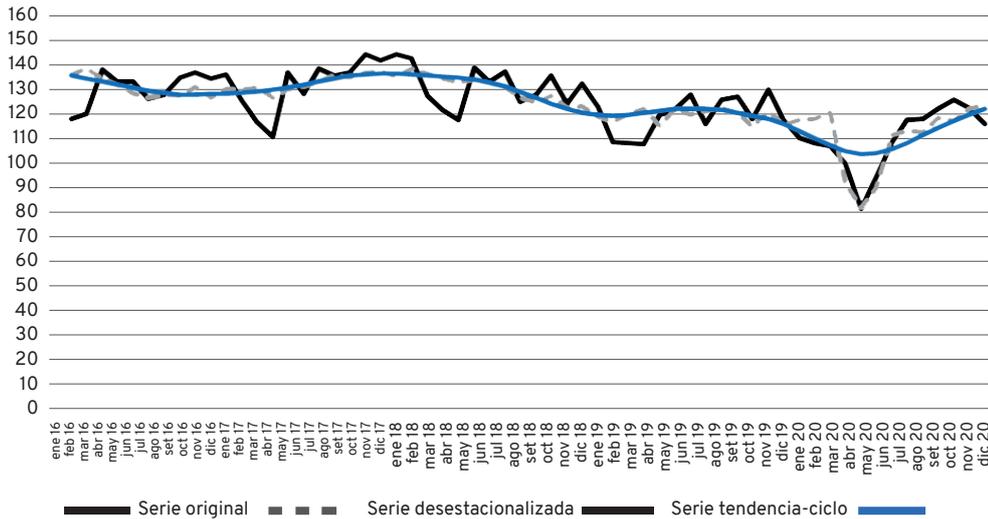
Estas miradas que reparan en las estrategias de los actores, los factores estructurales y el accionar del Estado llegan hasta la actualidad con diversas aproximaciones e implicancias en términos sociales, políticos y económicos.¹⁵ En este sentido, la actividad industrial en los últimos años evidencia una tendencia a la baja en los volúmenes de producción. Más allá de las variaciones estacionales y mensuales la serie del Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPI manufacturero)¹⁶ muestra una clara disminución entre los años 2016 y 2020 para el conjunto de la actividad industrial del país en el momento de inicio de la pandemia (Gráfico 1).

14 O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554.

15 Vommaro, G. (2019). Estado y alianzas..., cuarenta años después. Elementos para pensar el giro a la derecha en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 32 (44), 43-60. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S0797-55382019000100043&script=sci_arttext. Castellani, A. (2007). Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989. *Sociohistórica*, 21-22, 17-53; y Castellani, A. (2016). Las marcas distintivas de la élite económica argentina de los años noventa. *Revista de Ciencia Política*, 54 (1). Novaro, M. (octubre 2020 – marzo 2021). Empate hegemónico, diversificación e influencia de las elites económicas. *POSTData* 25(2), 299-348. Recuperado de http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wp-content/uploads/2020/11/postdata-25-2_Novaro.pdf

16 El Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPI manufacturero) conforma el indicador más representativo de los niveles de actividad de la industria manufacturera para el conjunto de Argentina.

Gráfico 1. IPI manufacturero nivel general. Serie original, desestacionalizada y tendencia - ciclo, base 2004=100, en números índice (enero de 2016 - diciembre de 2020).



Fuente: elaboración propia en base a IPI – INDEC.

Como puede apreciarse, se observa la enorme caída de la actividad industrial a partir del mes de marzo del último año. Si bien a comienzos de mayo se reabren una serie de actividades industriales, inicialmente los niveles de actividad se mantuvieron bajos, aunque crecientes. Ya para fines de julio los niveles de actividad empezaban a acercarse a los niveles pre-pandemia. Según la información del INDEC hacia diciembre de 2020, el IPI había crecido un 4,9% interanual, conformando una suba importante respecto a los años anteriores recesivos.¹⁷

En efecto, la actividad industrial se ubicó en ese último mes del año por encima del nivel pre-Covid-19 de febrero de 2020. A nivel de actividades, crecieron de forma interanual once de los dieciséis sectores, siendo la mayor difusión de crecimiento desde hacía más de dos años. Se destacaban así las subas de Vehículos automotores (+40,6% interanual), Ma-

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). Índice de producción industrial manufacturero. Diciembre de 2020. *Industria manufacturera*, 5(3), Buenos Aires.

quinaria y Equipo (+35,3% interanual), Otros equipos, aparatos e instrumentos (+27,6% interanual) y Productos minerales no metálicos (+26,5% interanual). Sin embargo, aún con esos datos, el año 2020 cerró para la industria manufacturera con una caída de menos 7,6% promedio anual, la mayor contracción desde el inicio de la serie en 2016.

De este modo, tal como lo evidencian otros trabajos,¹⁸ la continua recuperación iniciada a fines de 2020, no logra revertir la caída general de la actividad industrial, con fuertes heterogeneidades según el sector, las capacidades propias de las firmas y el tamaño de los establecimientos. Se aprecia así una amplia variedad de situaciones y comportamientos empresariales, más de carácter defensivo en la mayor parte de los casos, en un escenario de desplome general de la industria para todo el año, con señales de recuperación recién hacia los últimos meses. Por consiguiente, tal como lo destaca CIFRA en el presente año, contemplando la cantidad de empleadores registrados en el sistema de seguridad social durante la crisis de 2018-2019 la reducción alcanzó a 22.083 firmas, un registro similar al plasmado durante el 2020 con una caída de 20.973 empresas en su conjunto.

Reflexiones finales

La pandemia de COVID-19 irrumpe fuertemente en el escenario latinoamericano agravando las profundas brechas estructurales existentes y provocando fuertes impactos en materia laboral y productiva. La crisis agudiza las tendencias de destrucción, generación y transformación del empleo, estimulando una mayor y creciente desigualdad laboral y efectos en la productividad de corto y mediano plazo.¹⁹ En la Argentina en particular, la pandemia se asienta en un contexto socio - económico débil y variable, con problemas

18 Ver al respecto Borello, J.; Battistini, O. y Carmona, R. (2020). El impacto del ASPO y del DISPO en la actividad económica del Conurbano Bonaerense: La visión de las empresas y de los/las trabajadores/as. *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo* 8(3) 4-14. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pid/article/view/31994>. Carmona, R.; Borello, J.; Battistini, O.; Maceira, V.; Lattanzi, R.; Esmerado, A.; Cyunel, V.; Rodríguez, L.; Flores, P.; Rotondo, S. y Amorín, D. (2021). *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense - etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: producción y trabajo*. IP 415 - Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. Recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Etapa-3-Abr-2021-producci%C3%B3n-y-trabajo-4.pdf>

19 Ver Weller, J. (2020). La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45759>

de larga data, acentuado por los procesos recientes que complejizan aún más la situación de base en términos laborales y productivos.

En efecto, desde mediados de los años del '70 y a partir del despliegue de políticas neoliberales, junto a otras dinámicas de carácter global, comienza a plasmarse en el escenario argentino una sociedad más desigual, inestable en términos de empleo y con un entorno productivo más frágil y desequilibrado que llega hasta nuestros días. Las dificultades para constituir un sendero de desarrollo, la menor gravitación de la industria –con procesos de ajuste y apertura recurrentes–, junto al aumento de los niveles de desocupación, subocupación e informalidad conforman tendencias que vienen plasmándose en las últimas décadas. Más recientemente, la combinación de un marco recesivo en el período 2018-2019 sumado a los fuertes efectos sociales y económicos propios de la crisis sanitaria, establecen un marco sumamente complejo y dificultoso por delante.

En este contexto, la pandemia por COVID-19 refuerza la fragilidad precedente de la estructura ocupacional y productiva. Luego de una primera etapa de aislamiento y fuertes restricciones a las actividades con un mejoramiento paulatino de la economía y menores restricciones hacia la segunda parte del año 2020, los impactos de la emergencia fueron marcados con una contracción económica de casi el 10% y la reducción de 1,1 millones de empleos, con fuerte repercusión en jóvenes y mujeres. Con una desocupación que supera el dígito y una tasa de subocupación que llega a más del 15% de la población económicamente activa durante el cuarto trimestre del 2020, se hacen palpables los problemas sobre el mercado de trabajo tanto en términos de empleo como respecto al tipo de puestos generados, más frágiles e inestables. Ello se complementa con una caída en el número de establecimientos registrados similar a la etapa pre-pandemia y ciertas mejoras en términos de actividad productiva hacia los últimos meses.

La emergencia sanitaria mostró y profundizó la fractura que caracteriza al mercado laboral argentino. Los diferentes impactos sobre las categorías ocupacionales y la dualización laboral exhiben la gravedad de la situación con problemas de inserción y aumento de la precariedad como tendencias. Por otra parte, se observa un entramado productivo afectado por los vaivenes recurrentes de la economía y la emergencia sanitaria, con altos

grados de heterogeneidad según rama de actividad, capacidades propias de las empresas y tamaño de los establecimientos.

Diversos desafíos se plantean entonces para un futuro cercano. Por un lado, se requieren orientaciones en materia institucional y de políticas para atender a los impactos del COVID-19 en una doble vía: i) la atención de la precariedad y la situación social desde un abordaje integral que combine la situación de ingresos, mayor contención en términos de asistencia a diversos grupos poblacionales y la generación de puestos de trabajo; ii) el acompañamiento de las transformaciones tecnológicas en el entramado productivo, la reducción de brechas de conocimientos y competencias, la articulación institucional y la consideración de los cambios recientes en las formas de trabajar.

En estos términos, se hace relevante priorizar el financiamiento del núcleo duro de políticas sociales para paliar el aumento de los niveles de pobreza, desempleo y mayor precariedad, junto a la garantía de un piso básico de derechos y protección social con enfoque de género y priorización de grupos vulnerabilizados y jóvenes. Para avanzar en esa dirección y buscar la reducción de las brechas sociales, se requiere considerar la imbricación de problemas asociados —que hacen a las condiciones de vida de la población en los diversos planos (hábitat, servicios básicos, ingresos) como las especificidades y desigualdades propias de los territorios (infraestructuras, trama socioproductiva, población en riesgo) en tanto variables relevantes para el diseño e implementación de instrumentos de política. Ello supone, ante un escenario de mayor precariedad y vulnerabilidad, la necesidad de impulsar esquemas de intervención pública más amplios e integrales a nivel de la seguridad social que permitan enfrentar la complejidad de la situación socioeconómica y de brechas existentes.

De la misma forma, en la búsqueda de reducir las heterogeneidades estructurales en términos productivos y tecnológicos, apuntar a una mayor calidad de empleos y calificaciones, se requiere de un fuerte esfuerzo institucional y de mejora para promover la incorporación de innovaciones en segmentos productivos de baja o muy baja productividad. Esto implica un apoyo sostenido al entramado productivo y el escalamiento en las capacidades de las empresas, mayormente pequeñas y medianas, en base a la incorporación gradual de innovaciones. Del mismo modo, para afrontar los desniveles de

conocimientos y competencias se necesita de una buena articulación entre los sistemas de educación, formación profesional, capacitación, ciencia y tecnología y producción de modo de lograr sinergias y resultados más favorables. Por otra parte, la extensión del teletrabajo y la incorporación de tecnologías digitales por parte de las firmas aparecen como factores críticos a ser considerados cada vez con mayor fuerza. Dado la diversidad de situaciones sobre la trama productiva y empresarial, será preciso contemplar los distintos ritmos e intensidades a ser aplicados desde las políticas públicas con programas variados e intervenciones efectivas a lo largo del tiempo.

En última instancia y ante un escenario de pandemia con consecuencias aún no concluidas, se hace relevante promover a nivel estratégico y sistémico desde el nivel gubernamental procesos de desarrollo económico (y tecnológico), mayor integración social y garantía de derechos, políticas laborales y de ingresos, distribución de excedentes y mejores servicios –con la disputa de intereses que ello puede llegar a generar–, como así también redes y dinámicas de articulación institucional más consistentes, de modo de enfrentar las profundas transformaciones e impactos desplegados en el contexto argentino en la actualidad.