

ARGENTINA

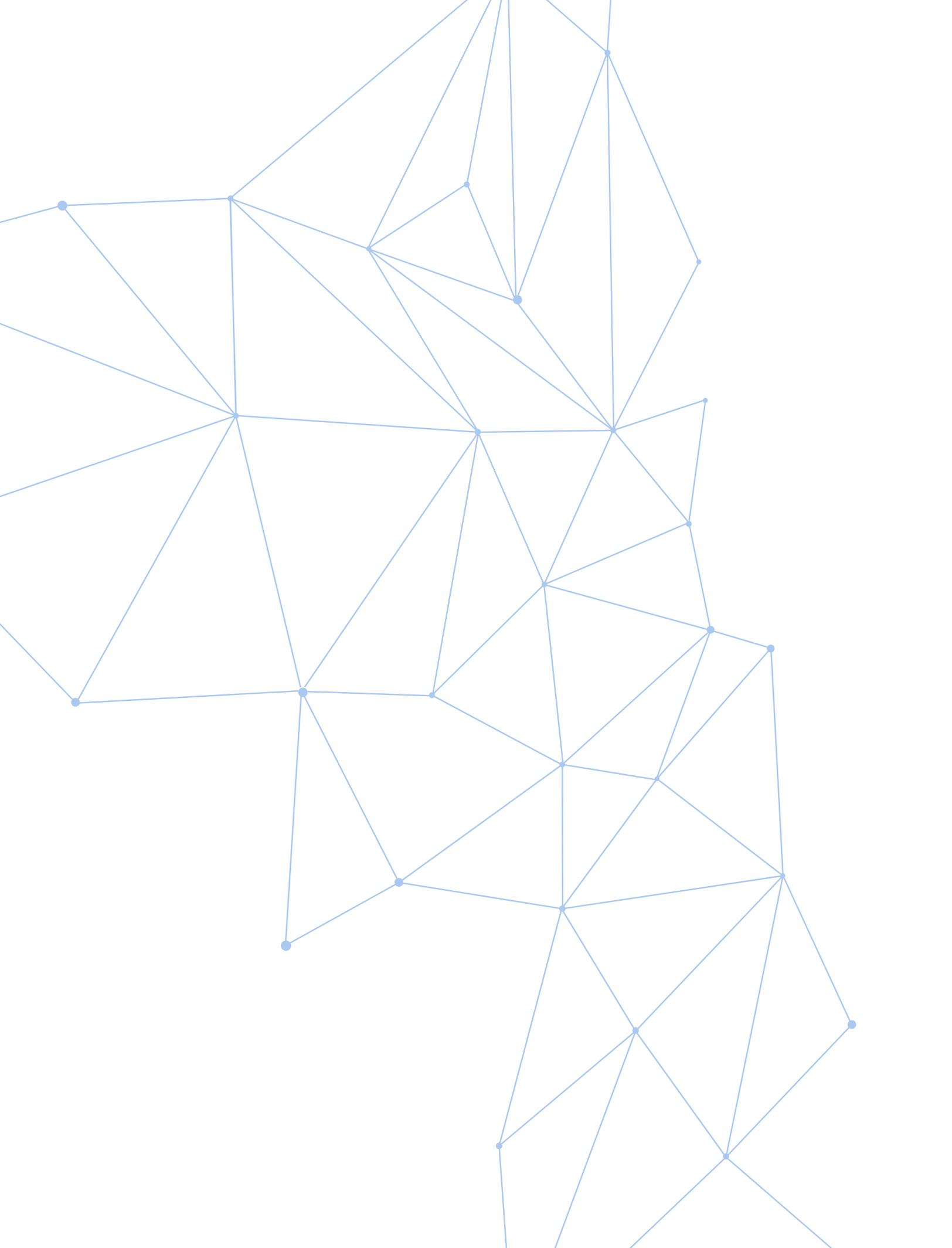
# INCLUSIÓN DIGITAL Y DESARROLLO HUMANO



**PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES  
PARA LA RECUPERACIÓN / 2020  
DOCUMENTO DE TRABAJO NRO. 2**



**P N  
U D**



*ARGENTINA*

# **INCLUSIÓN DIGITAL Y DESARROLLO HUMANO**

**PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES  
PARA LA RECUPERACIÓN / 2020  
DOCUMENTO DE TRABAJO NRO. 2**



---

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020  
Esmeralda 130, 13 piso (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina  
[www.ar.undp.org](http://www.ar.undp.org)

Todos los derechos reservados. Queda prohibido reproducir, transmitir o almacenar en un sistema de recuperación cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin autorización previa.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente encargada por el PNUD y es fruto del esfuerzo de un equipo de prestigiosos consultores y asesores y del equipo encargado de los documentos de trabajos del Programa de Políticas Sociales para la Recuperación.

---

---

**Representante Residente del PNUD Argentina**

René Mauricio Valdés

**Representante Adjunto del PNUD Argentina**

Valentin Gonzalez Leon

**Gerente de Operaciones del PNUD Argentina**

Oscar Ovalle

**Supervisora de la serie sobre Políticas Sociales**

Gabriela Catterberg

**Investigadoras Principales**

Maria Laura Alzúa (CEDLAS-UNLP-PEP) y Gabriela Catterberg

**Asesora**

Paola Bohorquez

**Diseño**

Tholön kunst - Comunicación Visual



# INTRODUCCIÓN

## SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA RECUPERACIÓN

---

En el contexto de la irrupción del Covid19, el PNUD plantea una estrategia integral de respuesta y recuperación (PNUD, 2020). En Argentina, el PNUD ha trabajado junto al gobierno nacional y administraciones subnacionales en acciones de asistencia técnica y programática en distintos niveles y sectores, redes de intercambio de experiencias globales, y articulación y generación de alianzas. En este marco, el PNUD ha apoyado, entre otras iniciativas, al Plan Nacional de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de Salud para la ampliación, fortalecimiento y adecuación de servicios.

Asimismo, el PNUD Argentina lideró los lineamientos técnicos del “Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socio-económica al Covid19”, y contribuyó con el informe “Covid19 en Argentina: impacto socio-económico y ambiental” (SNU, 2020) y el documento de trabajo “Impacto social y económico del Covid19 en Argentina” (PNUD, 2020).

Este marco se inscribe en el concepto de “reconstruir mejor” (*build back better*). Construir un futuro mejor en nuestro país requerirá hoy políticas sociales y económicas basadas en la evidencia de mejores prácticas que posibiliten una mejor capacidad de recuperación a través de un sendero de desarrollo sostenible. Esto implica reconocer la naturaleza integral e interconectada de sus tres ejes, elementos críticos para evitar nuevas crisis y promover una recuperación que cimente los basamentos de políticas de

estado a largo plazo (PNUD, 2016; SG, 2020). En este sentido, los esfuerzos de recuperación deben fortalecer la igualdad y la inclusión social y de género, las capacidades del gobierno nacional y los gobiernos provinciales y promover una transición hacia una recuperación económica con soluciones basadas en la naturaleza y bajas en carbono.

Los marcos normativos de las Naciones Unidas en tiempos de crisis, entre ellos la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, adquieren aún más fuerza y relevancia ya que ofrecen lineamientos para una transición justa y sostenible. Más allá del contexto socio-económico de la respuesta inmediata a la crisis, es crucial que las opciones de políticas para la recuperación contemplen el papel que desempeñarán el medio ambiente, la buena gobernanza, la igualdad de género y el empoderamiento y protección y promoción de los derechos humanos.

La meta más reciente adoptada por la Agenda 2030 (10.4), refiere a la adopción de políticas de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad. En el contexto del desarrollo sostenible, la política social cobra especial relevancia no sólo para encontrar mecanismos progresivos y eficientes redistributivos sino también para compensar cambios generados por la crisis del Covid19, entre ellos en las estructuras productivas y empleo (PNUD, 2020). En otras palabras, la protección social es un instrumento clave en las estrategias de respuesta y recuperación de los países para no dejar a nadie atrás, y debe proteger y empoderar a los pobres y más vulnerables, a través de la inclusión, la seguridad individual, la resiliencia comunitaria, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

La recuperación no es solo un resultado físico, sino un proceso social que abarca la toma de decisiones sobre las actividades de reconstrucción. Las crisis brindan oportunidades para desarrollar la capacidad local de recuperación como también para promover un desarrollo sostenible en el largo plazo. “Reconstruir mejor” implica procesos que no reconstruyan riesgos con prácticas poco sostenibles como urbanización no planificada, gestión ambiental insuficiente, aumento de concentraciones de población en áreas expuestas a peligros, o construcción deficiente sino que fortalezca la resiliencia de las comunidades afectadas a los riesgos futuros.

La recuperación temprana es un elemento vital de una respuesta efectiva a las crisis humanitarias como base para desarrollar la resiliencia en entornos posteriores. Engloba un conjunto de acciones programáticas específicas para ayudar a las personas a transitar de la ayuda humanitaria al desarrollo sostenible. Es “temprana” debido a la necesidad de mirar más allá del alivio. Es “recuperación” porque tiene como objetivo garantizar que las personas sean más resistentes que antes de la crisis, y porque prepara el terreno para la recuperación y el desarrollo a más largo plazo en todos los niveles.

Por último, las estrategias de recuperación deben adaptarse a las diferentes situaciones territoriales (PNUD, 2016). Los planes de acción deben incorporar esfuerzos de planificación e implementación de acuerdo a las necesidades prioritarias de las diferentes

comunidades afectadas. Esto implica que la recuperación debe ser inclusiva y contar con apoyo local para aportar resultados sostenibles.

Para ello, es clave la participación activa de las comunidades y la generación de mecanismos a través de los cuales puedan canalizar sus necesidades y preferencias para su seguridad futura y bienestar. Antecedentes internacionales muestran que los procesos inclusivos en los cuales las poblaciones afectadas aportan sus voces en la planificación, diseño e implementación han promovido efectos con mayor nivel de adhesión y durabilidad.

Desde el año 2001, el PNUD Argentina ha aportado al debate sobre las políticas de desarrollo a través de los Informes de Desarrollo Humano (IDH), la serie Aportes y libros temáticos. Entre los productos de conocimiento realizados, se encuentran el *Informe de Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030*, *Ensayos sobre Desarrollo Sostenible: la dimensión económica de la Agenda 2030* (2018), *Género en el sector salud* (2018) y el *Sistema de salud en argentina* (2011).

El IDH 2017 elaboró y midió el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial que permitió realizar una primera aproximación al diagnóstico del desarrollo sostenible inter-jurisdiccionalmente. Asimismo, *Ensayos sobre Desarrollo Sostenible* abordó los principales desafíos económicos del país, focalizándose en el estudio de los incentivos necesarios para dinamizar un crecimiento inclusivo y ambientalmente sostenible. Por su parte, *Género en el sector salud* muestra el proceso de feminización de la medicina en apenas dos décadas y las barreras culturales y organizacionales que deben aun enfrentar las mujeres médicas para acceder a ciertas especialidades y a puestos de decisión. Por último, *El sistema de salud argentino* estudió la fragmentación de sus subsistemas y segmentación de su acceso, y realizó un pormenorizado análisis de su estructura de costos y financiamiento.

Continuando este camino iniciado hace 20 años por el PNUD Argentina, en pos de la generación y gestión del conocimiento para el desarrollo sostenible y la recuperación en el marco del Covid19, se inicia esta nueva serie de documentos de trabajo. Su objetivo es contribuir a la agenda sobre los desafíos y potencialidades de la Argentina en el marco de la actual pandemia, y aportar a la discusión sobre opciones estratégicas de políticas públicas de largo plazo. Buscamos incentivar la reflexión y el debate. Nuestra intención es sugerir caminos, inspirar ideas y brindar propuestas para la Argentina futura.

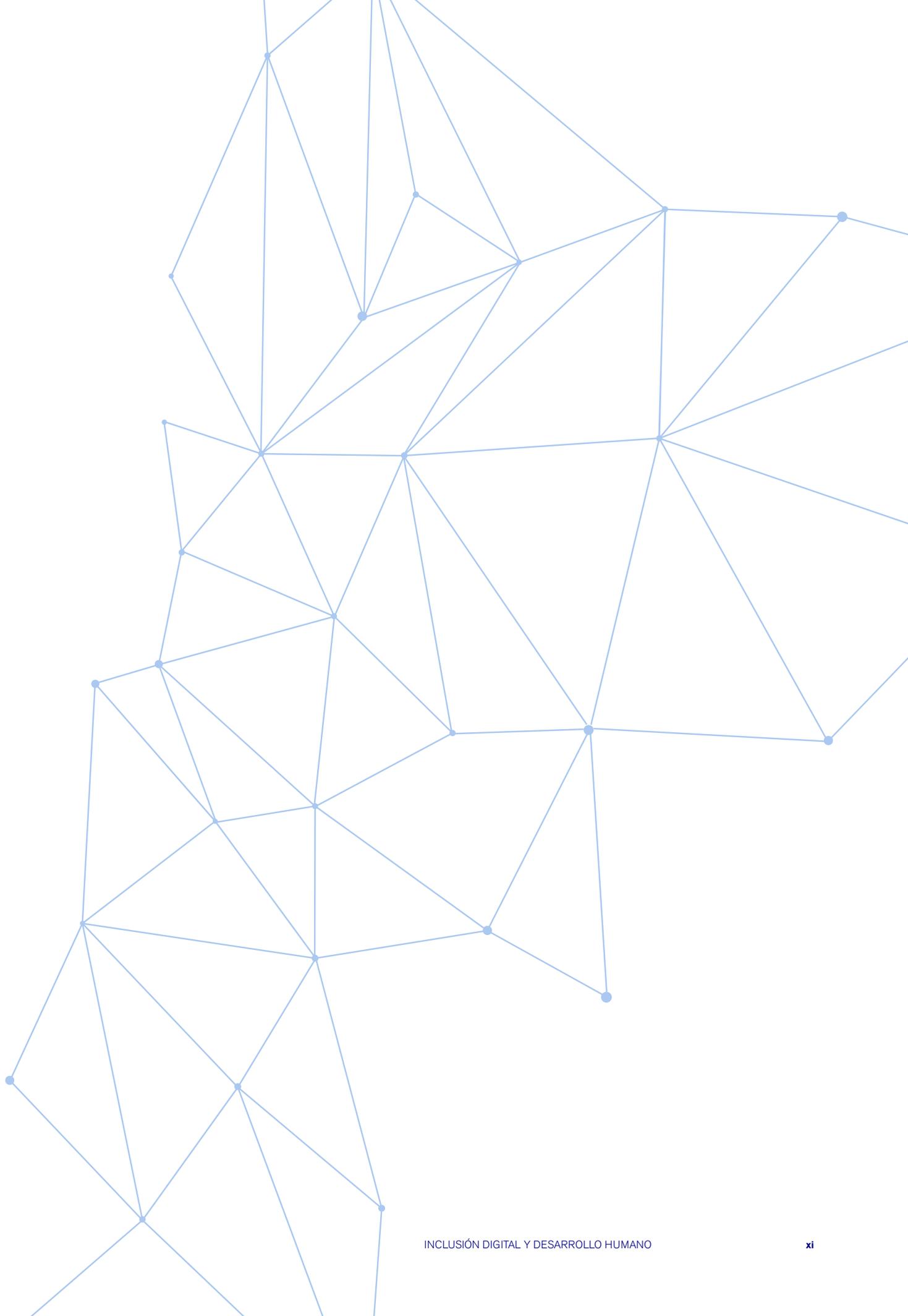


**René Mauricio Valdés**  
Representante Residente del PNUD Argentina

# CONTENIDO

---

<b>Introducción</b>	1
<hr/>	
<b>I. Inclusión digital en el trabajo: el mapa del teletrabajo en Argentina</b>	4
Características socio-demográficas	7
Actividades y sectores	8
Distribución territorial	11
<hr/>	
<b>II. Inclusión digital en la educación</b>	12
<hr/>	
<b>III. Inclusión financiera</b>	22
<hr/>	
<b>Comentarios finales</b>	30
<hr/>	
<b>Bibliografía</b>	33
<hr/>	
<b>Anexo metodológico</b>	36
<hr/>	



---

# INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El Covid19 ha profundizado las transformaciones impulsadas por la Revolución 4.0. La contracara del cierre físico y masivo de escuelas y lugares de trabajo a nivel mundial, es la relevancia de la inclusión digital en la configuración del mundo actual, que afecta de una forma sin precedentes dimensiones centrales del desarrollo humano (PNUD, 2020). La inclusión digital refiere a los procesos de democratización del acceso a las nuevas tecnologías digitales, e implica la inserción de todas las personas en la sociedad de la información (UNESCO, 2018). La expansión de las capacidades, es decir, las libertades reales de las personas para ampliar las alternativas de vida entre las que pueden optar depende hoy, como nunca antes en la historia, de sus posibilidades de un acceso efectivo a tecnologías digitales.

Dicho acceso influye tanto en la magnitud del impacto como en la dinámica de la recuperación. La pandemia ha causado la mayor disrupción en la asistencia escolar en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial y ha profundizado las desigualdades entre las poblaciones más vulnerables que tienen menor acceso (y de peor calidad) a la conectividad. Dos escenarios muestran la importancia de las capacidades ampliadas de las personas para fortalecer su adaptación y resiliencia a través de la inclusión digital a nivel global (PNUD, 2020). Sin acceso a internet, el declive del desarrollo humano sería 2,5 veces peor. En contraposición, con un acceso más equitativo a internet, la disminución del desarrollo se reduciría a más de la mitad.

Este documento explora las potencialidades y brechas existentes en términos de inclusión digital en Argentina en tres ámbitos clave de su desarrollo: el acceso al trabajo, a la educación y a herramientas de pagos y financiación.

### **¿Cuál es el “mapa” del teletrabajo en Argentina? ¿Quiénes son las y los trabajadores en el país con mayores posibilidades de teletrabajar, y quiénes son los que tienen menores oportunidades? ¿Cómo se relacionan el género, la edad y el sector de actividad con el teletrabajo?**

En el trabajo, la crisis desencadenada por el Covid19 generó que un mayor porcentaje de la fuerza laboral comenzara a realizar trabajo remoto. Sin embargo, la posibilidad de teletrabajar depende del tipo de trabajo y de los recursos del hogar en términos de conectividad. La brecha entre las personas que pueden acceder al teletrabajo y aquellas que no tienen acceso tiene dos efectos directos, que repercuten

<sup>1</sup> Agradecemos el apoyo y comentarios de René Mauricio Valdés y Valentin Gonzalez. Agradecemos igualmente los aportes realizados por Marcela Meléndez. Asimismo, deseamos agradecer a Paola Bohorquez, Delfina Cerisoli, Alejandra Garcia, Maria Eugenia Di Paola, Nora Luzi, Verónica Moreno, Maria Eugenia Oviedo y Diego Borisonik. Agradecemos también los intercambios realizados con colegas del Sistema de Naciones Unidas en Argentina.

en términos de capacidades en los ámbitos de la salud y la generación de ingresos. En primer lugar, las personas que tienen actividades compatibles con el teletrabajo pueden evitar los contagios más fácilmente que quienes tienen que salir de sus hogares para trabajar. En segundo lugar, las personas que acceden a teletrabajo pueden proteger mejor sus fuentes de ingreso que aquellas cuyas actividades sólo pueden realizarse de forma presencial (OIT, 2020).

En este marco, se realiza un análisis innovador que mide la potencialidad del teletrabajo, en base a una metodología novedosa que articula la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) con la encuesta de la base O\*NET<sup>2</sup>. El análisis realiza un mapeo de las características socio-demográficas asociadas con un mayor potencial para teletrabajar, y aquellas características que presentan mayores desafíos. Incorpora también otros factores clave de la dinámica del mercado laboral, entre ellos, grupos de ocupación y rama de actividad.

### **¿Cuáles son los principales efectos de la interrupción de la presencialidad en la educación? ¿Cuál es el nivel de acceso a herramientas digitales para el aprendizaje de las y los estudiantes en Argentina? ¿Qué alternativas podrían ofrecer una mayor conectividad?**

En la educación los países con alto desarrollo humano han comenzado –con distintos acercamientos– a retomar las clases presenciales, mientras que una gran parte de los países en desarrollo –especialmente en América Latina– todavía no han reabierto las escuelas. La mayoría de los países de la región implementaron planes de contingencia que contemplan una combinación de materiales y encuentros online, televisión, radio y material impreso. Si bien estos recursos pueden ser utilizados como complemento de la educación presencial, no la sustituyen (Saavedra, 2020). La interrupción de la presencialidad afecta especialmente a niñas/os y adolescentes de entornos menos favorables, y en algunos casos convergió en la pérdida total de contacto con las instituciones educativas.

Los desafíos que plantea la educación virtual en general, y la conectividad en particular, son generalmente acompañados por entornos que son menos propicios para el aprendizaje. El Banco Mundial (2020) estima que entre 7 y 10 millones de niña/os abandonarán la escuela de manera permanente, y que se revertirá los logros de aumento de cobertura alcanzados durante las últimas décadas.

Asegurar la conectividad para las y los estudiantes que han quedado excluidos debe ser una prioridad. En este contexto, se realiza un análisis en base a las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos/as (PISA) que permiten una perspectiva

<sup>2</sup> O\*NET refiere a la Occupational Information Network (véase el Anexo Metodológico para una descripción pormenorizada).

comparativa de la inclusión digital de las y los estudiantes en el país. Asimismo, se exploran alternativas y buenas prácticas para mejorar la conectividad de niñas/os y adolescentes en los ciclos primarios y secundarios en situación de vulnerabilidad, en base a casos de países en desarrollo.

### **¿Cuál es el nivel de cobertura y utilización de servicios financieros digitales en el país? ¿Qué experiencias exitosas permiten formas innovadoras para alcanzar una mayor inclusión?**

Argentina presenta uno de los más bajos niveles de inclusión financiera de América Latina. La implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) mostró que un porcentaje importante de las y los beneficiarios no tenía cuenta bancaria, a pesar de que todas las personas en el país tienen potencialmente acceso gratuito a una caja de ahorro. La conectividad y el acceso a las cuentas digitales permite mejoras en diversos aspectos: integran a grupos de personas al circuito bancario formal, con potencialidad para la profundización de instrumentos financieros y facilitan la focalización para transferencias, subsidios y programas sociales.

En este marco, se realiza un análisis en perspectiva comparada del nivel de cobertura y utilización de servicios financieros digitales en Argentina. Luego se estudian experiencias exitosas en países en desarrollo que permitieron el aumento sostenido de la adopción de instrumentos financieros digitales, con especial énfasis en grupos más vulnerables y adultos mayores.

Por último, se plantean reflexiones y recomendaciones para alcanzar una mayor inclusión digital en el país en los ámbitos del trabajo, la educación y las herramientas de pago y financiamiento, de forma de promover un sendero sostenible de desarrollo en el mediano y largo plazo.

I.



---

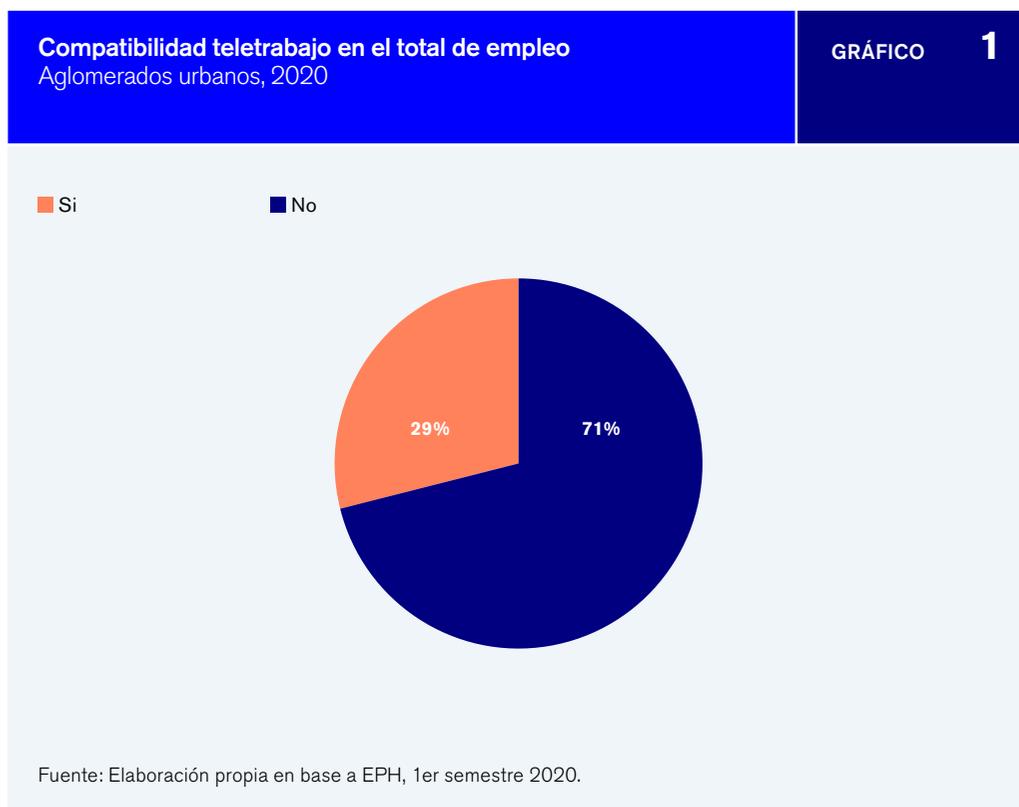
# **INCLUSIÓN DIGITAL EN EL TRABAJO: EL MAPA DEL TELETRABAJO EN ARGENTINA**

Para identificar la brecha en términos de teletrabajo y caracterizar a las poblaciones que tienen acceso y aquellas que no lo tienen, se combinaron los más recientes datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del primer semestre de 2020 (INDEC) con O\*NET, una de las bases más exhaustivas de información ocupacional<sup>3</sup>. Siguiendo a Gasparini y Bonavita (2020), se replicó su metodología, que permite identificar a las personas entrevistadas en la EPH que realizan actividades compatibles con el teletrabajo y aquellas que realizan tareas que no lo son.

La medición de la población con tareas compatibles puede ser considerado como un umbral máximo, puesto que supone que no existen barreras adicionales, más allá del

código ocupacional. Sin embargo, pueden surgir otras causantes, por ejemplo, que el/la empleador/a no permita el teletrabajo o el/la empleado/a no acceda a dispositivos y/o internet para trabajar de manera remota.

El Gráfico 1 presenta un resumen para el total país de la proporción de personas que tienen compatibilidad para teletrabajar y la proporción que no la tienen en el primer semestre de 2020. La primera reflexión es que la mayor parte de los empleos se ubican en tareas que no son compatibles con el teletrabajo. Sólo un 29% (5.895.455 de personas) de los empleos registrados en la EPH tienen trabajos compatibles, mientras que la gran mayoría, el 71% (14.391.719 de personas) no tienen trabajos que puedan desarrollarse de forma remota.



<sup>3</sup> Ver anexo metodológico para una explicación detallada sobre la metodología utilizada.

## Características socio-demográficas

¿Quiénes son las personas con mayor posibilidad de teletrabajo? La Tabla 1 muestra la proporción de teletrabajo por género, edad promedio, promedio de años de educación, informalidad e ingresos.

En términos de género, entre las personas que podrían teletrabajar, hay una mayor cantidad de mujeres respecto a los hombres. Entre el total de trabajadores con actividades compatibles, la diferencia es sólo de dos puntos porcentuales, ya que las mujeres representan el 51% mientras que los hombres el 49%. Sin embargo, entre el total de trabajadores con actividades que no son compatibles, esta diferencia se amplía a 14 puntos porcentuales (43% y 57% respectivamente).

Por su parte, si bien no se identifica una marcada diferencia al considerarse la edad, se presenta una variación importante en los años de educación formal: las personas con tareas compatibles con el teletrabajo poseen en promedio cuatro años más de educación que aquellas con tareas no compatibles. Asimismo, la informalidad (de asalariados/as) es bastante menor entre las personas que realizan tareas compatibles, mientras que la mediana de los ingresos es sustancialmente mayor. Esta tendencia también se identifica entre las y los trabajadores por cuenta propia, que presentan una menor proporción de tareas compatibles.

En relación a la distribución etaria y género, la mayor proporción de teletrabajadores se ubican en la franja de 30 a 60 años tanto para hombres como para mujeres. La proporción de mujeres cae dentro de los mayores de 60 años. También se verifican los patrones de mayor educación para personas que tienen tareas compatibles. A su vez, la informalidad y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia es más baja entre quienes tienen actividades compatibles para todos los grupos de edad.

**Compatibilidad teletrabajo por características socio-demográficas**  
Aglomerados urbanos, 2020

TABLA

1

	Trabajo Remoto	
	No	Si
Proporción de género (mujeres)	43%	51%
Edad promedio	41	42
Promedio de años de educación	10,8	14,8
Informalidad	54%	22%
Proporción trabajadores cuenta propia	25%	11%
Mediana del ingreso de la ocupación (AR\$)	15.000	28.000

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.

**Compatibilidad teletrabajo en mujeres y hombres por características sociodemográficas.** Aglomerados urbanos, 2020

TABLA

2

	Trabajo Remoto			
	Hombre		Mujer	
	No	Si	No	Si
Total empleo	8.256.729	2.883.458	6.134.990	3.011.997
Proporción empleo	75%	25%	66%	34%
Edad promedio	40	43	41	42
Promedio de años de educación	10,4	14,4	11,4	15,2
Informalidad	51%	26%	57%	18%
Proporción trabajadores cuenta propia	25%	13%	25%	9%
Mediana del ingreso de la ocupación (AR\$)	18.000	30.000	10.000	25.000

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.

	Trabajo Remoto					
	15-29 años		30-60 años		más de 60 años	
	No	Si	No	Si	No	Si
Total empleo	3.382.972	999.901	9.821.498	4.423.777	1.173.822	471.777
Proporción empleo	79,8%	20,2%	68,3%	31,7%	71,5%	28,5%
Proporción de género (hombres)	60,6%	51,6%	56,1%	46,9%	59,0%	62,3%
Promedio de años de educación	11,3	14,0	10,8	15,1	9,5	14,3
Informalidad	62,7%	26,6%	48,4%	18,6%	70,2%	41,7%
Proporción trabajadores cuenta propia	18,7%	8,6%	25,2%	10,5%	42,4%	22,6%
Mediana del ingreso de la ocupación (AR\$)	10.000	18.000	17.000	30.000	8.500	25.000

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.

## Actividades y sectores

La Tabla 4 muestra el porcentaje de actividades compatibles con el teletrabajo y el porcentaje del empleo de las bases de datos compatibilizadas y ordenadas por el Clasificador Estandarizado de Ocupaciones (véase Anexo Metodológico para una explicación pormenorizada). A grandes rasgos, se verifica que las actividades que concentran la mayor cantidad de empleo engloban puestos de trabajo que presentan escasa compatibilidad con el teletrabajo, como “Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados” y “Ocupaciones elementales” (ítems 5 y 9).

Al analizarse el teletrabajo en el sector estatal y en el privado, se identifican

diferencias significativas. Las y los empleados estatales tienen una menor cantidad de empleos compatibles que aquellos que trabajan en el sector privado, ampliándose la diferencia a 12 puntos porcentuales. Asimismo, el sector privado presenta una mayor proporción de mujeres que podrían teletrabajar. Sin embargo, ambos sectores presentan niveles similares en el promedio de años de educación y proporción de trabajadores por cuenta propia con tareas compatibles.

Como se analizó más arriba, en términos de género, los promedios muestran que la proporción de mujeres que realizan tareas compatibles son más que los hombres. Sin embargo, al realizar una apertura sectorial, puede apreciarse una gran heterogeneidad dentro de cada sector. Sectores altamente feminizados, como personal doméstico y salud, muestran pocas actividades compatibles, mientras que otros, como la enseñanza, muestran una mayor proporción de puestos con compatibilidad.

**Compatibilidad teletrabajo por grupos de ocupaciones**  
Aglomerados urbanos, 2020

TABLA

**4**

	<b>Grandes grupos de Ocupaciones</b>	<b>Trabajo Remoto (%)</b>	<b>Empleo (%)</b>
1	Directores y gerentes	63,4%	4,7%
2	Profesionales científicos e intelectuales	70,5%	13,3%
3	Técnicos y profesionales de nivel medio	43,2%	10,3%
4	Personal de apoyo administrativo	75,6%	12,2%
5	Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	16,2%	24,5%
6	Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	21,2%	0,2%
7	Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	3,6%	10,1%
8	Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	2,5%	8,8%
9	Ocupaciones elementales	2,1%	15,9%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.

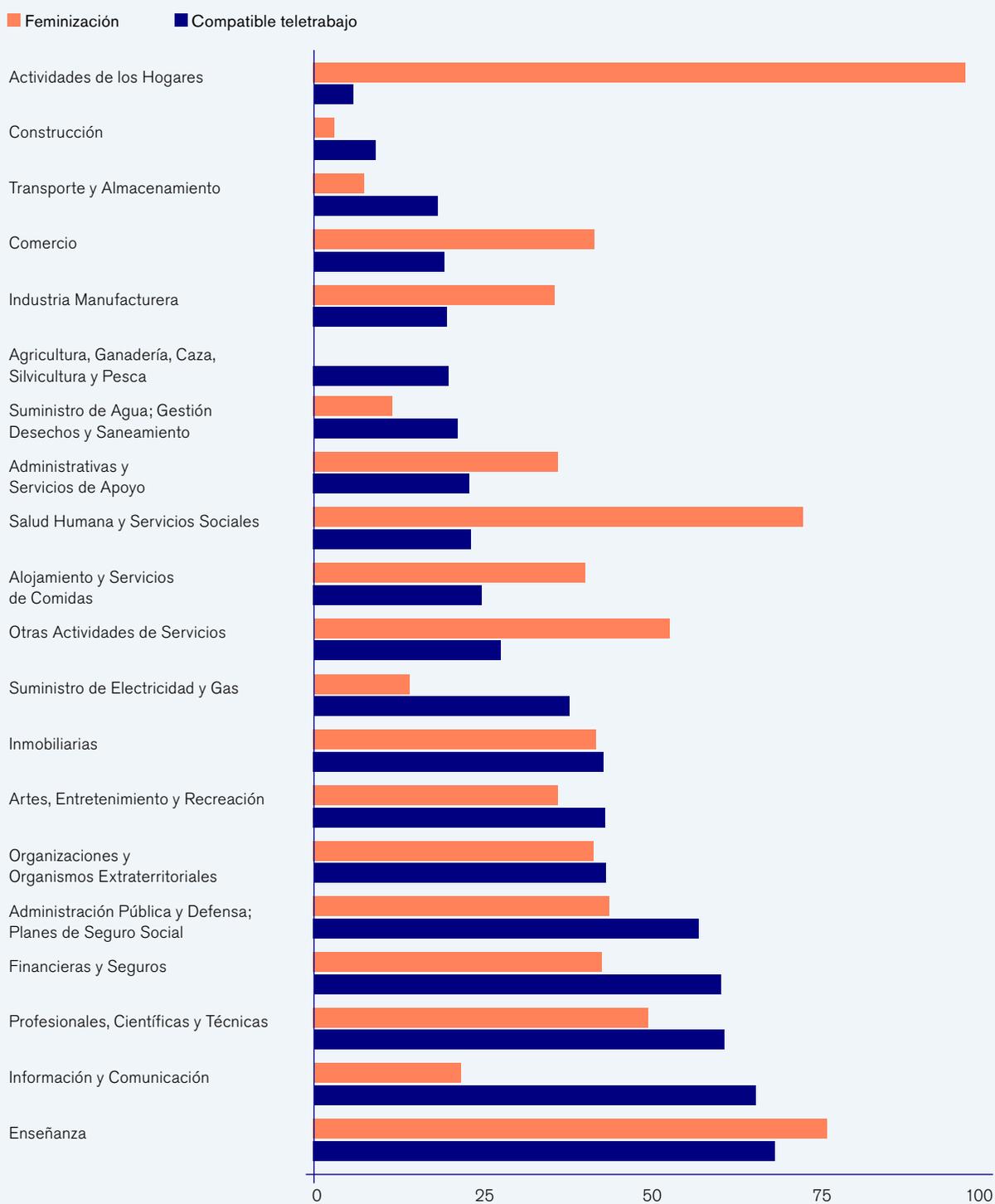
**Compatibilidad teletrabajo en el sector público y privado**  
Aglomerados urbanos, 2020

TABLA

**5**

	<b>Trabajo Remoto</b>			
	<b>Estatal</b>		<b>Privado</b>	
	<b>No</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Si</b>
Total empleo	1.641.219	2.329.090	12.596.643	3.434.620
Proporción empleo	80%	20%	68%	32%
Proporción de género (hombres)	61%	52%	56%	47%
Promedio de años de educación	11,3	14,0	10,8	15,1
Informalidad	63%	27%	48%	19%
Proporción trabajadores cuenta propia	19%	9%	25%	10%
Mediana del ingreso de la ocupación (AR\$)	10.000	18.000	17.000	30.000

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.

## Distribución territorial

En términos de distribución regional<sup>4</sup>, la Tabla 6 muestra una distribución relativamente homogénea a lo largo de las distintas regiones. No obstante, se identifican algunos patrones: las menores tasas se encuentran

en la Patagonia y en el Noreste, y las mayores en la región Pampeana y Cuyo.

En síntesis, las ocupaciones menos compatibles con el teletrabajo están caracterizadas por una mayor proporción de trabajadores informales y cuentapropistas, con niveles de educación, calificación y salarios más bajos. Esto probablemente genere efectos negativos sobre la desigualdad y la pobreza, debido al impacto del aislamiento sobre las personas que no pueden teletrabajar.

**Compatibilidad teletrabajo en el sector público y privado**  
Aglomerados urbanos, 2020

TABLA

6

	Trabajo Remoto									
	NOA		NEA		Cuyo		Pampeana		Patagonia	
	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si
Total empleo	1.405.276	529.690	687.424	327.690	1.004.174	365.395	3.103.061	1.278.604	506.869	219.117
Proporción empleo	71,6%	28,4%	67,4%	32,6%	73,9%	26,1%	72,5%	27,5%	67,4%	32,6%
Proporción de género	57,1%	47,8%	61,0%	49,0%	58,9%	49,1%	57,8%	49,3%	59,0%	46,7%
Promedio de años de educación	10,9	14,7	10,7	14,5	10,8	15,0	11,0	15,1	10,5	14,1
Informalidad	64,8%	19,5%	64,8%	22,5%	62,1%	25,7%	53,7%	24,6%	40,1%	12,5%
Proporción trabajadores cuenta propia	27,3%	9,6%	29,1%	8,9%	27,4%	15,6%	26,2%	14,4%	20,5%	4,4%
Mediana del ingreso de la ocupación (AR\$)	13.000	28.000	13.000	25.000	14.000	27.000	15.000	30.000	30.000	40.000

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 1er semestre 2020.

<sup>4</sup> Esta apertura regional se refiere sólo a la cobertura urbana, dado que la EPH cubre áreas urbanas y no rurales. .



---

# **INCLUSIÓN DIGITAL EN LA EDUCACIÓN**

El cierre presencial de escuelas a nivel global ha sido uno de los shocks más importantes sobre el desarrollo humano en términos históricos (PNUD, 2020; Banco Mundial, 2020). En Argentina, como consecuencia de la crisis desatada por el Covid19, las actividades presenciales continúan suspendidas en todos los niveles del sistema educativo en el país desde marzo. La educación presencial fue reemplazada por planes de continuidad pedagógica a distancia, que incluyen instrucción online, plataformas virtuales, radio y TV y material impreso.

Sin embargo, se plantean desafíos importantes dado que ninguna de estas estrategias reemplaza de forma efectiva la educación presencial. Adicionalmente, los servicios de colación y merienda que brindan un gran número de escuelas públicas para las y los estudiantes han sido reemplazado por bolsos de comida para las familias beneficiarias.

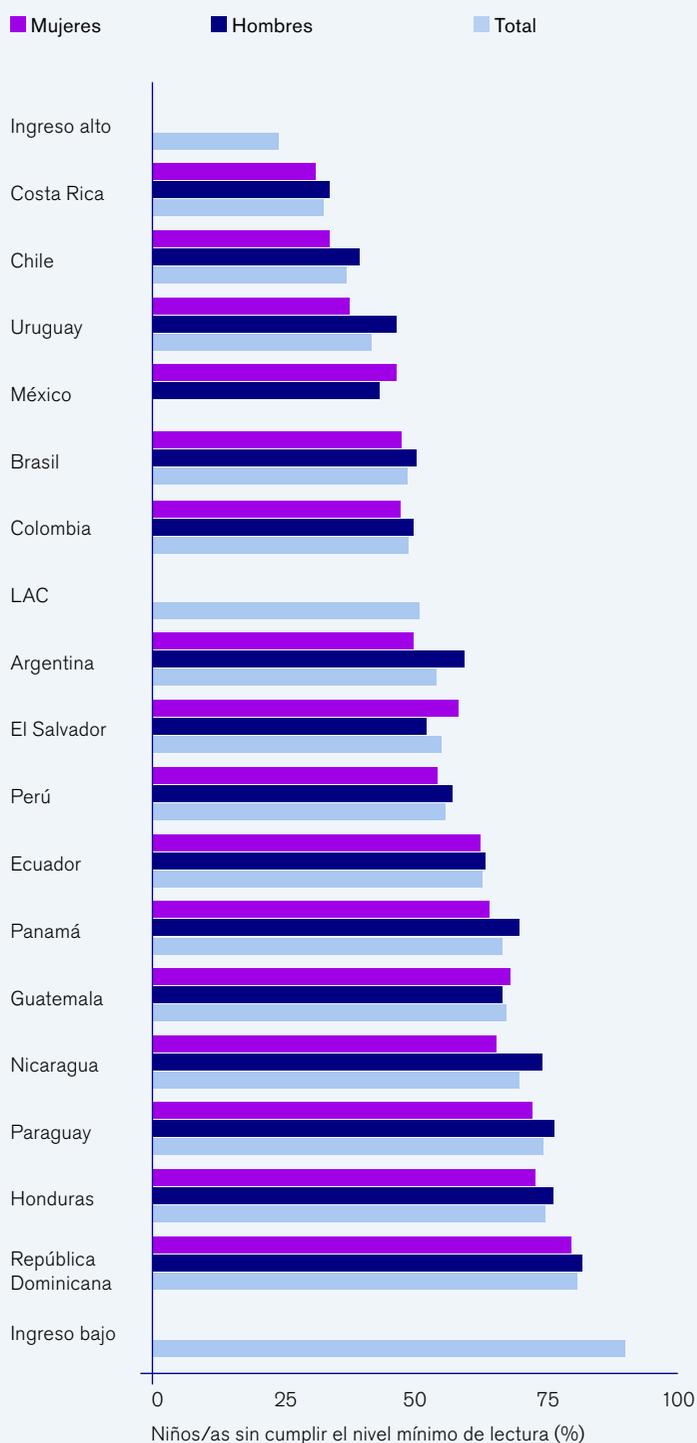
En un contexto dónde los países en América Latina, incluida Argentina, ya presentaban indicadores de desempeño educativo muy rezagados respecto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y algunos casos exitosos del este de Asia, el cierre presencial de escuelas afecta fuertemente al funcionamiento del sistema educativo. En especial, impacta a las y los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

El Gráfico 3 muestra el Índice de Pobreza Educativa elaborado por el Banco Mundial y UNESCO (pre-Covid19), que mide el porcentaje de niñas y niños de 10 años que lee con dificultades (Jaramillo, 2020). Argentina se ubica en una posición más rezagada que el promedio para Latinoamérica, por encima del 50%, mientras que en los países de alto desarrollo ese porcentaje ronda el 25%.

La interrupción de la presencialidad tiene efectos adversos en distintos niveles. El primero es la pérdida de días de clases presenciales, que si bien afecta a todos los hogares, impacta de forma desigual de acuerdo con el nivel de ingresos. En general, las familias de mayores ingresos poseen mayores recursos para acompañar el aprendizaje. Entre ellos, acceso a una conectividad de internet y a un dispositivo, computadora, tableta o teléfono,

## Pobreza de aprendizaje en América Latina y el Caribe, 2018

GRÁFICO 3



Fuente: Jaramillo 2020.

recursos clave para los planes de continuidad pedagógica no presencial.

El segundo efecto de la no presencialidad es la pérdida en el aprendizaje. Las estimaciones de pérdidas en contenidos educativos son variadas, pero serán sin duda difíciles de revertir. La literatura que analiza interrupciones escolares debido a desastres naturales o conflictos armados (Winthrop, 2020), muestra efectos persistentes e irreversibles, incluso cuando las cohortes afectadas entran al mercado laboral. En menor escala, si existen estimaciones de los denominados “*Summer School Loss*” (Cooper y otros, 1996), que documenta las pérdidas en rendimiento educativo de la interrupción escolar por el receso de verano. Esta pérdida se concentra específicamente en los estratos más pobres, puesto que los sectores más pudientes recurren a actividades extra o poseen distintos estímulos en sus hogares.

Pérdidas en términos de contenidos curriculares y también un mayor abandono, en especial en el nivel medio, producen pérdidas en el aprendizaje. Si bien todavía no hay datos definitivos, sí se registran desvinculaciones y adolescentes que no han permanecido en contacto con el sistema educativo.

Estos efectos son sumamente regresivos, perjudican de manera diferencial a los sectores más vulnerables y evidencian la necesidad de un retorno a clases tan pronto como la situación epidemiológica lo permita. Este regreso debería realizarse bajo un protocolo de bio-seguridad que logre acompañar a cada niño/a y adolescente desde la situación en la que se encuentra, con esfuerzos en tutorías especiales y programas de educación remedial que ayuden a revertir las pérdidas. La apertura requerirá esfuerzos proporcionalmente mayores para servir a poblaciones más vulnerables y requiere una coordinación entre agencias educativas, de salud y telecomunicaciones. A su vez, demandará un nivel de descentralización que facilite el

control y adecuación a las realidades epidemiológicas de cada zona y escuela.

Jaramillo (2020) sugiere que la decisión debe ser evaluada a nivel escuela con una tipología con cuatro categorías, de acuerdo con la capacidad de la escuela para cumplir con protocolos y la condición epidemiológica<sup>5</sup>. En los casos donde la capacidad de apertura de las escuelas es alta, se sugiere proceder a la apertura inmediata cuando la situación epidemiológica lo permita. Para las escuelas con baja capacidad de apertura, se requiere una inversión prioritaria tanto para la educación presencial como para la que se realiza a distancia.

Los efectos se diferencian por nivel educativo, dado que las posibilidades de distintos instrumentos también varían. La educación superior parecería tener menos barreras para implementar actividades no presenciales<sup>6</sup> aunque es probable esperar un alto abandono en el año de ingreso. En contraposición, los niveles primarios y secundarios presentan grandes desafíos para la educación no

Tipología de escuelas para planificar la reapertura		GRÁFICO 4
	Baja	Alta
Favorable	II. Inversión prioritaria en capacidad & educación a distancia	I. Apertura inmediata & educación presencial o híbrida
No Favorable	III. Inversión prioritaria en educación a distancia & capacidad	IV. Apertura próxima & educación a distancia

Fuente: Jaramillo 2020.

<sup>5</sup> La capacidad alta o baja se refiere a la infraestructura para retomar las clases presenciales, principalmente relacionada con la ventilación, superficie, provisión de agua potable, etc.

<sup>6</sup> Los desafíos refieren a la cantidad de materias, disponibilidad de recursos, necesidad del vínculo presencial en los años de transición entre niveles, etc.

presencial, especialmente en el año inicial y el de finalización. En la educación inicial-jardín de infantes-es prácticamente imposible realizar actividades de continuidad pedagógica que permitan cumplir con dichos objetivos.

A estos desafíos, se suman la falta de recursos y escasa preparación de muchos docentes para poder adaptarse a las nuevas condiciones, a pesar de los enormes esfuerzos realizados por el sector educativo para readecuarse a las condiciones signadas por la pandemia.

Otros dos efectos de la no presencialidad del sistema educativo son indirectos, pero no por eso menos importantes. El primero impacta sobre la participación laboral de madres y padres que están a cargo del cuidado de las y los niños, y recae especialmente entre las mujeres. Si bien existe cierta cobertura legal para empleados/as formales que tienen hijos/as a su cuidado, esta protección es inexistente para los sectores informales, más allá de la ayuda de transferencias como el IFE o AUH, y representará pérdidas de ingresos en estos grupos. El segundo efecto se vincula con el aumento de la violencia en el ámbito del hogar. Ya se han registrado mediciones de los aumentos de violencia doméstica como consecuencia de los confinamientos, que afectan principalmente a las mujeres, niños/as y adolescentes (Brito, 2020 y Pérez-Vincent, 2020, entre otros).

---

## Inclusión digital y educación

---

Los modelos de educación híbridos o mixtos (que incluyen componentes presenciales y a distancia) serán probablemente las formas más utilizadas en el futuro cercano hasta que la situación sanitaria sea controlada. En este contexto, es importante analizar qué oportunidades y desafíos presentan las herramientas digitales en la educación.

El Gráfico 5 muestra que la cobertura de teléfonos celulares con internet en Argentina es alta en términos regionales, incluso considerando la brecha entre el primer y

quinto quintil. En el quinto quintil (20% más rico) alcanza el 100%. Para el quintil más pobre, se encuentra cerca del 80%, en línea con los valores más altos de la región (Brasil y Uruguay). El acceso a televisores en el hogar es del 90% para el primer quintil. Estas proporciones caen drásticamente para el primer quintil cuando se trata de computadoras o tabletas al 20% y 10% respectivamente.

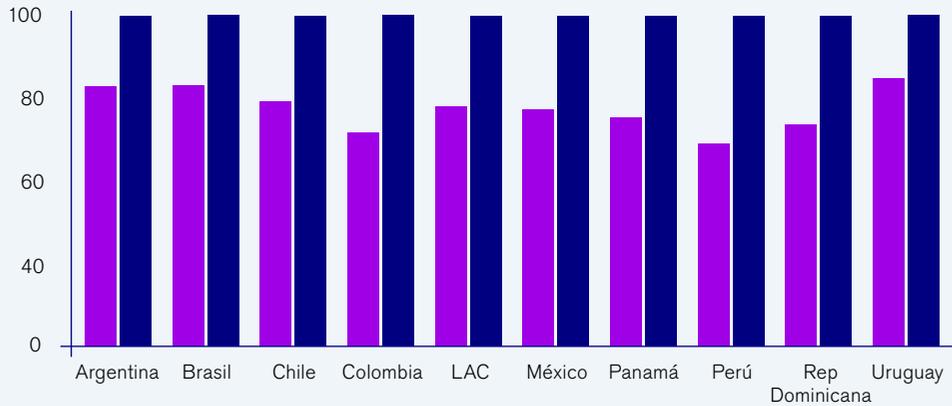
La alta cobertura de celulares es importante porque parte potencialmente de una alta base para diseminar contenidos virtuales. Sin embargo, en general los teléfonos celulares con internet deben ser utilizados por los adultos con otros fines o compartidos entre varios hermanos, limitando los contenidos que pueden ser distribuidos por este medio.

La cobertura de computadoras y tabletas en el primer quintil es baja. Es fundamental que se aumente para complementar la vuelta a la educación presencial con actividades que sirvan de apoyo a los grupos más lastimados por la interrupción de la presencialidad. La evidencia sobre los efectos del aprendizaje complementario *online* es mixta, con efectos bajos (Bulman y Fairlie, 2016). No obstante, la disponibilidad de conectividad y dispositivos es imprescindible para plantear programas remediales o complementarios que serán necesarios para acompañar a la población en riesgo de abandono o malos desempeños.

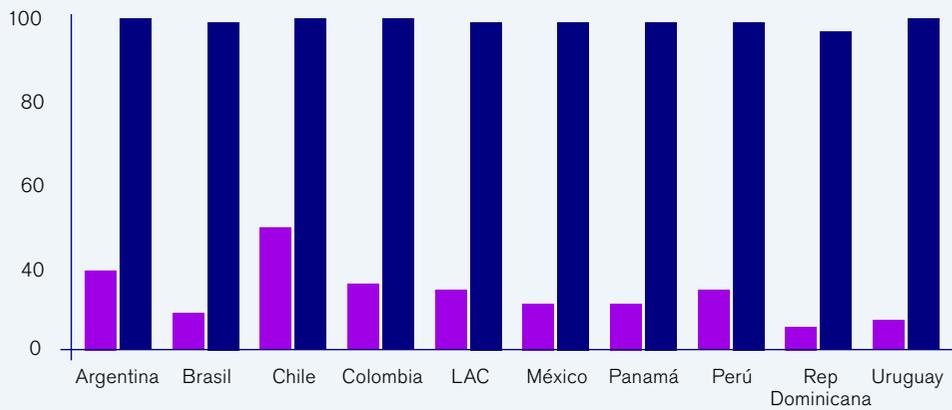
La disponibilidad de recursos para el aprendizaje remoto requiere también del acompañamiento parental para poder aprender en el hogar. El Gráfico 6 muestra el Índice de Acompañamiento Emocional Parental (IAP) para el sostenimiento de las actividades educativas en 9 países de América Latina y el Caribe en relación al promedio de los países de la OCDE. En Argentina, el IAP presenta valores negativos que se ubican por debajo del promedio. Estos valores son más bajos para los padres que las madres. Al analizarse el IAP por quintil de ingreso, el país presenta un claro desbalance entre el valor del quintil más bajo (fuertemente negativo) y el del quintil más alto, que se ubica por encima de los países con alto desarrollo.

■ Quintil inferior ■ Quintil superior

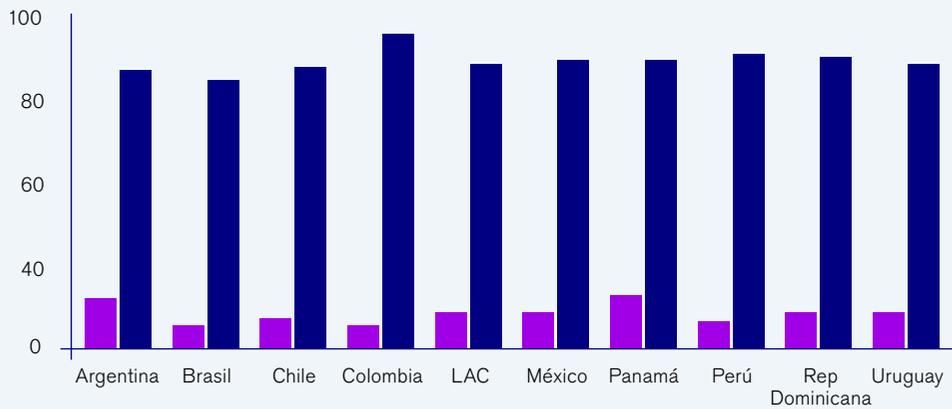
**Estudiantes con al menos un celular con internet en el hogar**



**Estudiantes con al menos una computadora en el hogar**

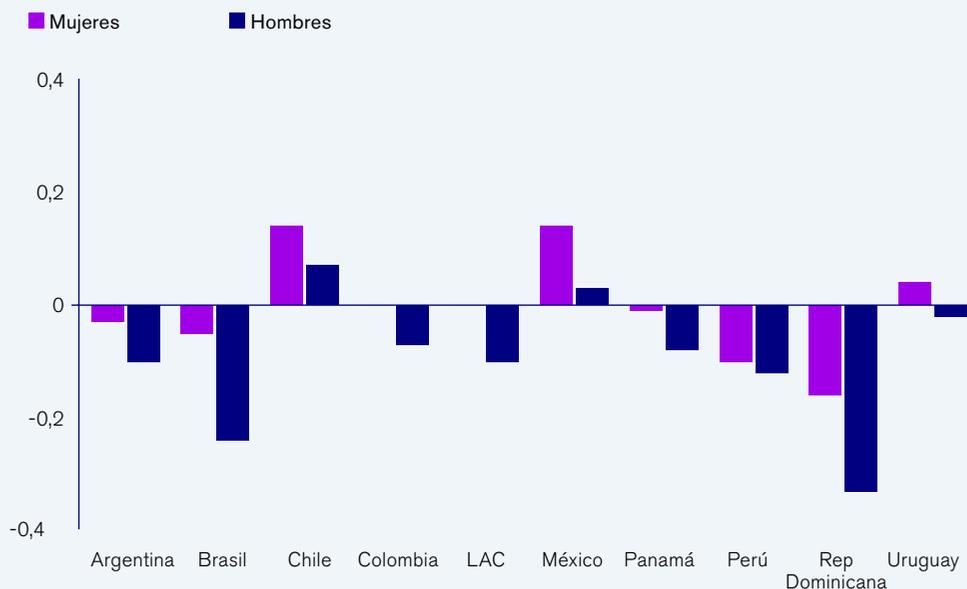


**Estudiantes con al menos una tableta en el hogar**

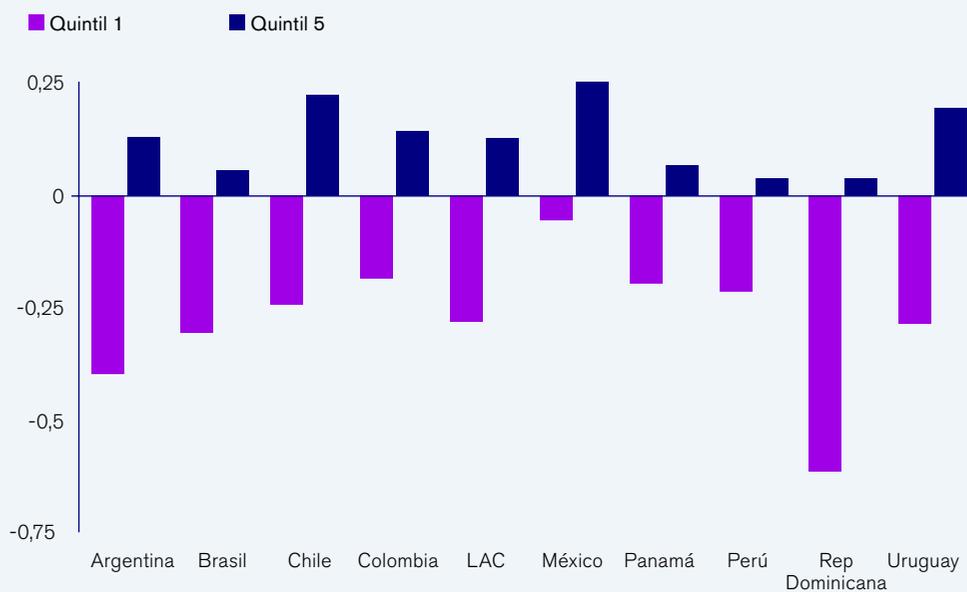


Fuente: Jaramillo 2020 en base a PISA 2018.

**Índice de Apoyo Emocional Parental por sexo**



**Índice de Apoyo Emocional Parental por quintil de ingreso**



Fuente: Jaramillo 2020 en base a PISA 2018.

Varios países de África y la India han experimentado con diversas herramientas de asistencia al aprendizaje mediante computadores CAL (Computed Assisted Learning, en inglés) para mejorar los magros resultados de aprendizajes de muchas escuelas a las que asistente poblaciones vulnerables. En Kenia, por ejemplo, el gobierno eliminó las cuotas que debían ser abonadas para asistir a la escuela primaria pública. Si bien incrementó de forma marcada la asistencia, sólo el 46% de las y los alumnos aprueba los exámenes de finalización de primaria. En las zonas rurales, el porcentaje de alumnos que reprueba los test básicos de lectura y matemática asciende al 55%.

En este sentido, existen diversas experiencias para complementar los aprendizajes áulicos tradicionales con herramientas que permitan mejorar el rendimiento educacional. Una de las experiencias más exitosas es eLimu, un *startup* líder en contenido educacional en Kenia, que

comenzó sus actividades en 2010. Posee contenidos que pueden ser utilizados en la escuela para certificar los conocimientos requeridos en la educación primaria. Además, posee una aplicación para aprender a leer y un manual para instrucción del docente. Un estudio aleatorizado controlado de una evaluación piloto muestra que la aplicación llamada *Hadithi!* para aprender a leer tiene un efecto en velocidad y fluidez de lectura que multiplica por tres los logros del grupo de control que no recibió la instrucción. Esta tecnología puede ser también utilizada en los hogares, durante los meses de receso escolar, cuando se produce una pérdida de aprendizaje en los grupos más vulnerables. A partir de 2016, el programa eLimu se ha expandido a más de 25.000 escuelas alcanzando a más de un millón de alumnos. Gaible (2018) presenta otras iniciativas similares que pueden utilizarse para desarrollar programas de educación remedial que también contemplen el entrenamiento para docentes.

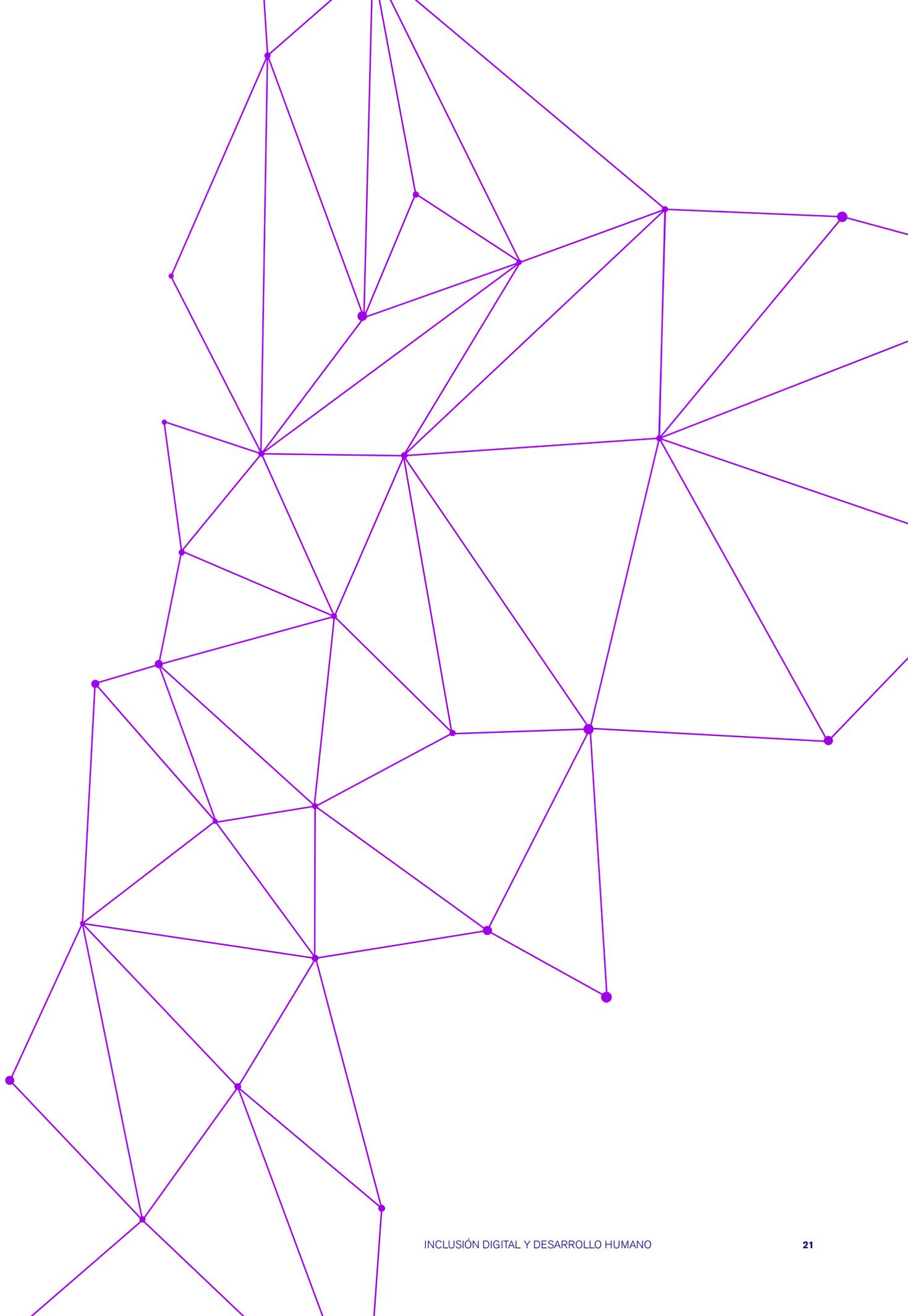
Fuente: <https://e-limu.org/>

TaRL es una iniciativa que comenzó en la India y se está expandiendo rápidamente en distintos países de África. La misma busca revertir los resultados magros que obtenían los estudiantes de nivel primario en países en desarrollo. El diagnóstico era que las intervenciones que aumentaban sólo los *inputs* -tales como materiales didácticos, etc.- no mostraban efectos significativos positivos sobre los aprendizajes. Además, se verificaba que los docentes favorecían la enseñanza de los alumnos a quienes mejores les iba en las clases. TaRL crea un currículo especializado con distintas herramientas (tutores, clases más chicas, etc.) que permite que los contenidos se adapten al nivel de conocimiento de cada grupo de acuerdo con su nivel de

progreso. El programa también ha ido evolucionando en el tiempo y ha mostrado mejoras en el rendimiento educativo en la mayoría de los casos.

En sus comienzos, en 2001-2003 en la India, el mismo incluía tutores voluntarios que brindaban instrucción complementaria durante dos horas por día. En 2004, también en India, se implementaban juegos de lectura y matemática que se adaptaban al nivel cognitivo de cada alumno. En Kenia, se implementó una separación de alumnos en cursos de acuerdo con el nivel de aprendizaje de cada niño/a. En otros casos, se implementaban “campamentos” con actividades más intensivas de matemática para los niños/as que se encontraban rezagados. En la actualidad TaRL se implementa con diferentes diseños en la India y en 13 países de África.

Fuente: <https://www.teachingattherightlevel.org/>



# III.



---

# INCLUSIÓN FINANCIERA

La inclusión financiera significa<sup>7</sup>, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades —transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro— prestados de manera responsable y sostenible. El desarrollo de los servicios financieros es una contribución importante al desarrollo económico. Facilita las transacciones financieras requeridas por los procesos de inversión, y permite suavizar el consumo, ahorrar y reducir los riesgos de operar con efectivo. Los instrumentos financieros digitales contribuyen a este propósito (Karlan y otros, 2016). Sus ventajas sobre los productos financieros tradicionales (Findex, World Bank, 2017) son variados.

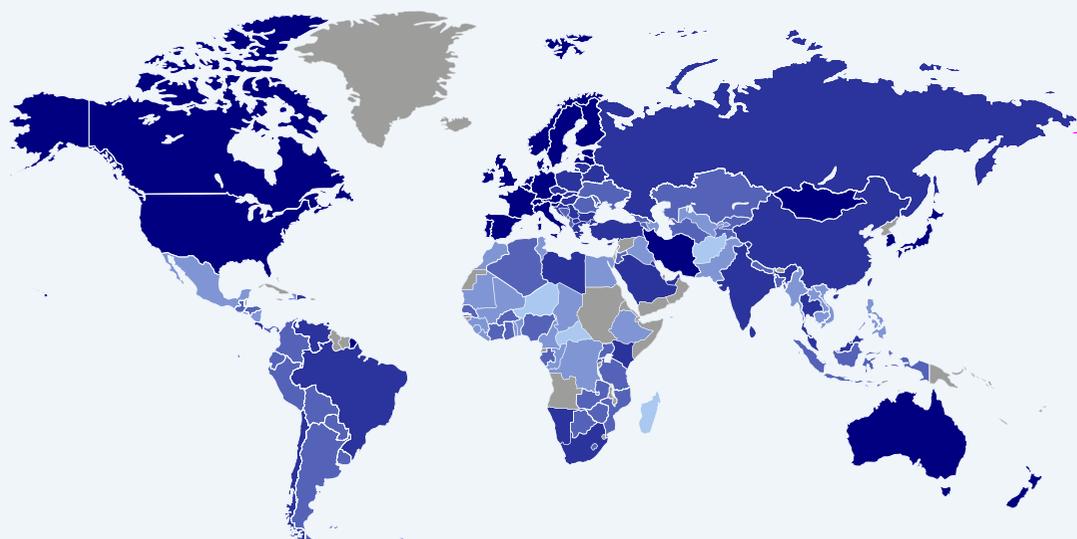
Entre ellas, aumentos en el ahorro, mejor manejo de riesgo y aumento de las inversiones de los hogares. Para los gobiernos, representa una oportunidad de reducir la corrupción y mejorar la eficiencia.

El acceso a las cuentas bancarias es más alto en los países de alto desarrollo, si bien ha crecido significativamente en los países en desarrollo en los últimos años (Findex, World Bank, 2017). Mientras que en 2017 el 69% de los adultos en el mundo tenía acceso a una cuenta bancaria, en el 2014 y 2011 esos porcentajes eran de 62% y 51% respectivamente. En los países de altos ingresos, el porcentaje alcanzaba al 94% en 2017. En países en desarrollo era del 63% para el mismo año, si bien con marcadas

## Tenencia de cuentas bancarias en el mundo 2017, en porcentaje

GRÁFICO 7

0-19    20-39    40-64    65-89    90-100    No data



Fuente: Findex, World Bank 2017.

<sup>7</sup> Según la definición del Banco Mundial.

heterogeneidades. Es decir, en un período de solo 6 años, el acceso a cuentas bancarias incrementó fuertemente en los países en desarrollo. No obstante, la gran parte de las personas posee una cuenta en instituciones bancarias tradicionales, con la excepción de África Subsahariana, dónde crecieron los servicios financieros digitales vía teléfonos móviles de manera explosiva.

La tecnología digital es una herramienta útil para aumentar la inclusión financiera por varias razones, principalmente por la gran cobertura y disponibilidad de teléfonos móviles. Esto permite avanzar de manera más rápida con instrumentos financieros más modernos en relación a las formas más tradicionales, que requieren mayor inversión

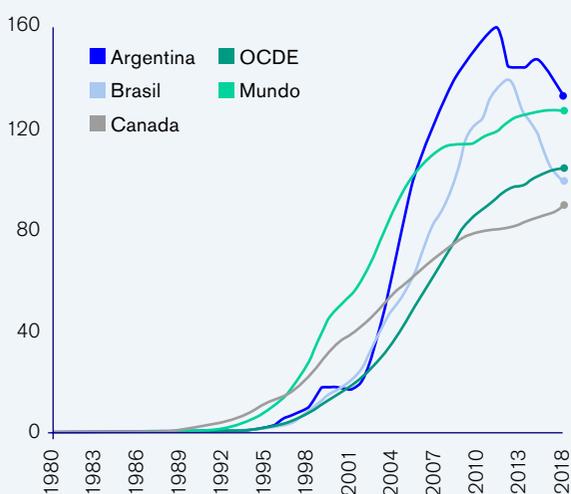
en infraestructura (sucursales físicas de bancos, cajeros automáticos, etc.) y costos de transacción (viajes hasta la sucursal, tiempos de espera, etc.)

Argentina tiene un nivel de bancarización que se ubica por debajo de países de ingresos medios, como Chile, Brasil, Sudáfrica e India. La contracara de la baja bancarización, en el marco de la creciente oferta de productos financieros digitales ya existentes y acelerados por la crisis del Covid19, es un potencial de alto crecimiento. Una herramienta clave para su efectivización es la alta cobertura de teléfonos celulares, por encima de los países de la OCDE, que posibilitaría un incremento significativo en el número de usuarios/as de servicios financieros digitales.

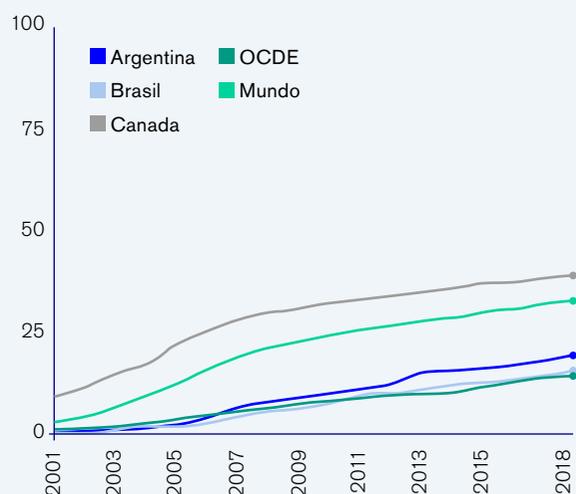
## Acceso digital, Argentina y países seleccionados 2018

GRÁFICO 8

Teléfonos móviles cada 100 habitantes



Suscripciones con banda ancha cada 100 habitantes



Fuente: ITU

¿Quiénes están bancarizados hoy y quiénes no lo están? ¿Cuáles son las mayores barreras al acceso? De acuerdo con las dos rondas de datos disponibles para Argentina del *Global Findex Database* para 2014 y 2017, el porcentaje de personas mayores de 15 años que posea una cuenta bancaria era del 50% y 49% respectivamente. Para el mismo período, en la India, dichos porcentajes pasaron del 53% al 80%. Al compararse Argentina con otros países de desarrollo similar, como Brasil o Sudáfrica, sus valores se ubican por debajo.

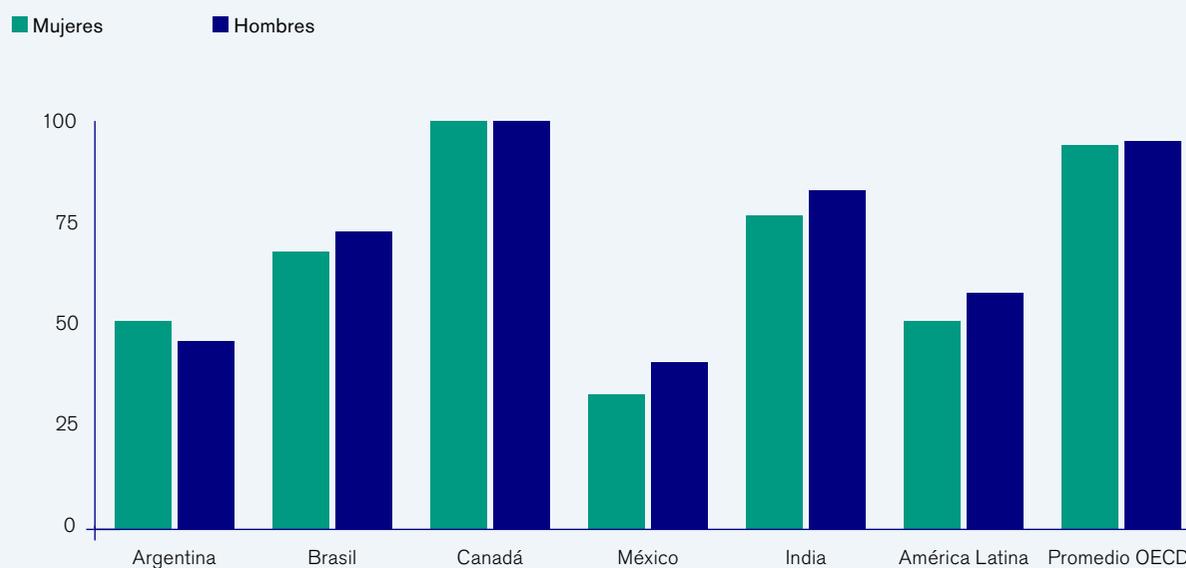
A diferencia de lo registrado en otros países, en Argentina no existen brechas de género significativas, ya que el 49% y el 51% de los mayores de 15 años poseen cuentas bancarias son hombres y mujeres respectivamente<sup>8</sup>. La inexistencia de la brecha de género se debe principalmente a que son las mujeres las que se encuentran a cargo de percibir los programas sociales, como la

Asignación Universal por Hijo. Otra característica es que la proporción de personas con empleos y fuera de la fuerza laboral registran la misma proporción de tenencias de cuentas bancarias. La bancarización es más baja en grupos más jóvenes (33% para el segmento de 15 a 24 años y 53% para los de 25 años o más). El mismo patrón creciente se verifica en términos de nivel educativo e ingreso.

En síntesis, la bancarización en Argentina es relativamente baja en términos comparativos. A su vez, esta no experimentó en los últimos años el crecimiento registrado en otros países con niveles de desarrollo similar y no está asociada a la condición de la persona en el mercado laboral, como se registra en Sudáfrica, India o Perú. Estos resultados permiten concluir que existe un potencial de crecimiento y se presenta una oportunidad para promoverlo mediante instrumentos financieros digitales.

Tenencia de cuenta bancaria por sexo, países seleccionados, 2017

GRÁFICO 9



Fuente: ITU

<sup>8</sup> La brecha en el acceso a servicios financieros entre hombres y mujeres cuentahabientes es de 19,4 puntos porcentuales (66,7% frente a 47,4%), según datos del Banco Central de la República Argentina, 2020.

Por otro lado, el acceso o la tenencia no se traduce (necesariamente) de forma directa en un mayor uso. Por ejemplo, en 2017, el 81% de las y los tenedores de cuenta retiraba el dinero (comparado con un 92% en 2014). Es decir, aún entre las personas que poseen cuenta, existe un amplio espacio para crecer en la utilización. Entre las razones principales que manifiestan quiénes no poseen cuenta, se encuentran los altos costos, tener que viajar para la localización, la falta de documentación requerida y la falta de confianza en el sistema. Sólo un 15% expresa haber utilizado medios como internet para pagar servicios. Entre quienes utilizaron internet, se identifica una gran heterogeneidad de acuerdo con el nivel de ingreso y la condición en el mercado laboral. Además, se verifican bajos niveles de ahorros en los bancos y en el acceso al crédito.

Existen entonces dos dimensiones en las que el mercado se podría expandir. Primero, a través del aumento de la utilización de productos financieros entre quienes están bancarizados. Segundo, a través de la inclusión de personas que carecen de instrumentos financieros bancarios o digitales.

El Covid19 pareciera haber acelerado el aumento del uso de los servicios para las personas que ya están bancarizadas, debido a los confinamientos, muchas transacciones (como transferencias, depósitos, compras y pago de servicios) comenzaron a realizarse en línea. Además, gran parte de las personas que reciben su sueldo en efectivo y están empleados/as, poseen un teléfono celular. Por lo tanto, la inclusión digital de este grupo sería relativamente directa. Asimismo, se incrementó el uso de algunas billeteras virtuales (como la del Banco Provincia). Sin embargo, al mismo tiempo, millones de personas quedaron fuera de los pagos de beneficios sociales de emergencia por no poseer cuentas bancarias.

## Bancarización e Ingreso Familiar de Emergencia

### RECUADRO 3

En marzo de 2020, tres días después del comienzo del aislamiento social preventivo y obligatorio, el Ministro de Economía anunció el programa del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). La medida consiste en una transferencia monetaria de \$10.000 -aproximadamente 60% del monto del salario mínimo- para trabajadores informales y monotributistas de las dos categorías más bajas. El IFE es compatible con el cobro de otros programas sociales tales como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Asignación Universal por Embarazo (AUE).

De los 9 millones de beneficiarios elegibles, alrededor de 1.5 millones de personas no poseían una cuenta bancaria en donde poder cobrar sus haberes (Anses, 2020), a pesar del esfuerzo de bancarización para los beneficiarios de programas

sociales que se realizó durante los últimos años. Sin cuenta bancaria, el efectivo debía ser retirado en cajeros automáticos mediante un código sms o en sucursales de Correo Argentino.

Por diversos motivos, la bancarización en general, y para el cobro de programas sociales en particular, es deseable puesto que aumenta la transparencia y reduce de manera significativa los costos de administración del programa.

El acceso a una caja de ahorro es gratuito, con lo cual es relevante preguntarnos cuáles son las principales razones de la baja utilización de servicios financieros de un grupo tan grande de personas, especialmente comparado con otros países vecinos como Chile y Brasil y con países más pobres en términos de PBI per cápita como Kenia.

En un piloto realizado para una tesis de grado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Nicolás Abbate encuestó en una muestra aleatoria a beneficiarios no bancarizados del IFE en la ciudad de Mar del Plata. ¿Quiénes son los no bancarizados/as?

En términos etarios, son los más jóvenes, que probablemente no hayan accedido nunca a un empleo formal, y los mayores de 55 años, quienes no se encuentran cubiertos por otras prestaciones de seguridad social.

Los resultados de la encuesta sugieren que una de las principales causas de la baja bancarización es la falta de conocimiento sobre los costos de uso y mantenimiento, por lo tanto, resulta primordial generar canales de comunicación y divulgación de las posibilidades de bancarización disponibles. En este aspecto, la difusión de servicios tales

como la Cuenta DNI del Banco Provincia parecieran estar en la línea correcta. Sin embargo, para utilizar la cuenta es necesario tener a disposición un teléfono inteligente con acceso a internet, algo que claramente deja de lado a los sectores más vulnerables.

La evidencia, aunque sugestiva, no es de ningún modo concluyente: la encuesta tiene un tamaño de muestra reducido y responde únicamente a los determinantes de la baja bancarización en Mar del Plata; solo se puede considerar los resultados como hipótesis a evaluar en otras regiones. A pesar de esto, queda claro que para comenzar a solucionar una problemática tan seria como la exclusión financiera es necesario diseñar políticas basadas en la evidencia, con el objetivo de comprender las causas fundamentales de este fenómeno en la actualidad.

Fuente:

Abbate, Nicolás (sf). Datos recogidos para la tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2020.  
Anses (2020), "Resultados de la asignación del Ingreso Familiar de Emergencia". Disponible en: <https://es.scribd.com/document/456295820/PPT-Resultados-IFE>  
Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020), "Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad". Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_impacto\\_del\\_ife\\_en\\_pobreza\\_indigencia\\_y\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf)

Posiblemente África sea el continente en donde las herramientas financieras digitales hayan tenido el crecimiento más significativo, siguiendo la exitosa experiencia de M-PESA. M-PESA nace como un piloto de la empresa Safaricom (propiedad de Vodaphone) de billetera electrónica en 2007. Safaricom dominaba el 77% de las comunicaciones celulares en Kenia. Una iniciativa que comenzó como una manera de facilitar el acceso a instrumentos bancarios – dada la dificultad de acceder a servicios bancarios tradicionales- creció hasta convertirse en la red de instrumentos bancarios digitales más grande del continente africano, expandiéndose a varios países de la región. M-Pesa no requería de un smartphone para realizar operaciones, y las cuentas solo se asociaban a un número de teléfono celular, pudiendo transferir saldos con costos bajísimos y de manera muy sencilla. Existen un sinnúmero de evaluaciones de M-Pesa sobre distintos indicadores, pero la mayoría

arroja efectos positivos sobre la tasa de ahorro en canales formales, cantidad de personas bancarizadas, suavización del consumo, entre otros (Mbiti & Weil, 2014).

Sin duda M-PESA representa un caso exitoso, pero las condiciones para replicarlo en otros países no están necesariamente garantizadas. Como contrapunto, India implementó rápidamente una red de instrumentos digitales como consecuencia de su política de desmonetización en 2016, en donde más del 80% de los billetes en circulación dejaron de circular de forma repentina. Sin embargo, pasado el shock inicial, el uso de instrumentos financieros digitales se redujo fuertemente.

Finalmente, la experiencia Peruana, que implementó con éxito inicial una Billetera Electrónica (BIM) que inicialmente tuvo gran aceptación en las ciudades, vio frenado su crecimiento en zonas rurales cuando la misma pasó a requerir smartphones en lugar de teléfonos tradicionales.

---

# COMENTARIOS FINALES

---

La crisis desencadenada por el Covid19 evidenció dos problemas que enfrenta Argentina desde hace décadas. El primero, es la dualidad de su mercado de trabajo, dónde un gran sector de trabajadores informales carece de protección social. La pandemia empeoró la situación de este grupo. Las y los trabajadores informales quedan en general privados de ingresos, por las medidas de confinamiento y por la menor actividad económica resultante de las crisis. En contraposición, las y los trabajadores que cuentan con cobertura, en una gran proporción, pueden trabajar en sus casas sin perder los ingresos y beneficios asociados. El segundo problema es la deficiencia de infraestructura básica en ámbitos centrales del desarrollo del país. Entre ellos, en el sistema educativo, dónde se presentan problemas estructurales para asegurar un retorno a clases seguro (Jaramillo, 2020).

La recuperación de esta crisis será significativamente distinta de la que plantearon la mayoría de las crisis macroeconómicas del pasado argentino puesto que se produce en un contexto de incertidumbre sanitaria -aún con vacunas el tiempo para la normalización es incierto, niveles de pobreza elevados y un contexto internacional que crecerá de manera más lenta. La creciente digitalización en distintas dimensiones permite oportunidades que pueden ayudar a reducir algunos de los efectos de la crisis.

A lo largo de este documento se realizaron análisis relacionados con el mundo del trabajo, la educación y la inclusión financiera. Si bien la disponibilidad de recursos digitales contribuyó a mitigar el impacto de la crisis en el mercado de trabajo a través de la posibilidad de teletrabajar, en la educación a través de instrumentos virtuales, y en las operaciones financieras a través de herramientas digitales, estos recursos no alcanzaron a revertir los daños y en algunos casos profundizaron las brechas existentes.

En términos de teletrabajo, la caída de ingresos desde el inicio de la pandemia ha sido menor para las personas que realizan tareas compatibles con el trabajo remoto. Dichas tareas tienen un sesgo hacia sectores con mayor educación e ingresos más altos. Este hallazgo probablemente explique en parte la mayor reducción de ingresos en

los grupos más vulnerables, como muestra el aumento del coeficiente de Gini entre el primer semestre de 2019 y 2020, a pesar de las transferencias realizadas por el gobierno (0,4375 y 0,4458 respectivamente).

La hoja de ruta para poder revertir parte de los daños causados por la interrupción de la presencialidad educativa debe atender a las heterogeneidades de los distintos grupos de acuerdo con su nivel de ingreso. Esto incluye la imperiosa necesidad de garantizar la conectividad -gratis o a precios accesibles- y disponibilidad de dispositivos para alumnos/as y docentes. A su vez, es fundamental garantizar la formación de las y los docentes en términos de educación virtual a través de la implementación de plataformas que permitan planes de acompañamiento pedagógico adecuados. Por su parte, la brecha ahondada por la pandemia requerirá esfuerzos adicionales en términos de acompañamiento enfocado específicamente en los sectores de menores ingresos, que cuentan en promedio con menor apoyo emocional y de recursos. Esto conlleva a la necesidad de desarrollar programas de educación remedial, tutorías y acompañamiento.

Asimismo, la crisis generada por el Covid19 representa una oportunidad para facilitar a partir de ahora un acceso más fluido a los servicios digitales financieros, que comprenden:

- **Estabilidad financiera:** la historia de inestabilidad financiera argentina aparece como una de las razones de desconfianza hacia los instrumentos bancarios.
- **Costos:** si bien muchas billeteras virtuales en los países en desarrollo son gratuitas, poseen servicios asociados y comisiones ocultas que generan que las personas enfrenten cargos financieros que desalientan el uso.
- **Facilidad en la operatoria:** en particular para grupos como adultos mayores -para quienes es más difícil el acceso a la tecnología.
- **No desestimar el acceso mediante teléfonos no inteligentes:** aún existen en los países en desarrollo una proporción importante de personas que no tienen acceso a teléfonos de última generación, y muchas plataformas operan con smartphones. Parte del éxito registrado en África por la compañía M-pesa se debió a que las cuentas operaban con teléfonos celulares vía mensaje de texto y captaron a gran parte de la población que operaba con esa tecnología. Análogamente, la BIM en Perú, perdió penetración en áreas rurales cuando (Augurto y otros 2019) abandonaron la plataforma de mensaje de textos y comenzaron a operar solamente con smartphones.
- **Regulación y costos:** las regulaciones deben ser estables, con reglas claras. La tentación de aumentar costos e impuestos una vez que gran parte de la población comienza a utilizar los productos debe ser resistida para evitar retrocesos como el registrado en India.
- **Privacidad y resguardo de los datos:** la creciente digitalización genera potenciales vulnerabilidades respecto de la enorme disponibilidad de datos acerca de información privada de las personas.

Por último, una agenda de futuro para pensar tecnologías digitales que promuevan de forma efectiva al desarrollo humano, requiere reflexionar sobre dos desafíos clave<sup>9</sup>. En primer lugar, el Covid19 ha generado una aceleración en el uso y penetración de instrumentos digitales para trabajar, acceder a educación remota y a herramientas financieras y de pago. Sin embargo, dada la distribución asimétrica de conectividad, que es desfavorable para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, se han ampliado algunas desigualdades preexistentes a la pandemia entre personas con y sin acceso. En segundo lugar, el desafío de democratizar y ampliar el acceso a la conectividad debe ir acompañado por instituciones y un marco legal que asegure el respeto a la privacidad de las y los usuarios. En otras palabras, junto a iniciativas y políticas de ampliación en el acceso a las nuevas tecnologías digitales, merece especial atención el resguardo de los derechos de las personas, que podrían verse afectadas por el uso de sus datos. A su vez, como argumenta Harari (2018), la propiedad y uso de la información en la era de la digitalización plantea una serie de nuevos interrogantes. Entre ellos, si datos sensibles recopilados, como el ADN, pertenecen a las personas, al gobierno, a las corporaciones o al “colectivo humano”. La búsqueda de respuestas a estos desafíos tendrá un rol predominante en la dinámica del desarrollo futuro de nuestro país.

<sup>9</sup> Como línea futura de investigación es importante considerar la digitalización en el sector salud, mediante instrumentos como la “Historia Clínica Única”, teleconsultas y recetas electrónicas, cuya información presenta aún desafíos en su sistematización.

# BIBLIOGRAFÍA

---

-Abbate, N. (sf) (2020). Datos recogidos para la tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

-Anses (2020). “Resultados de la asignación del Ingreso Familiar de Emergencia”. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/456295820/PPT-Resultados-IFE>

-Agurto, M. , H. Djebbari, B. Silupú Garcés, C. Triveli y J. Torres (2019). “Local ambassadors promote mobile banking in Northern Peru”, PEP Working Paper.

-Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). “El Impacto Asimétrico de la Cuarentena”. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 261, Abril, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

-Bulman, G and R. W. Fairlie (2016). “Technology and Education: Computers, Software, and the Internet”, NBER Working Paper No. 22237.

-Britto, E. (2020) “Impacts of COVID-19 on Domestic Violence: Evidence from Rolling Quarantines in Chile”, unpublished Manuscript

-Cooper H., Nye B., Charlton K., Lindsay J., Greathouse S. (1996). “The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review”, *Review of Educational Research*, 66(3), 227–268. <http://journals.sagepub.com/doi/10.3102/00346543066003227>

-Encuesta Permanente de Hogares (2019 y 2020), INDEC.

-Findex, World Bank, 2017. Base de datos online disponible en <https://datacatalog.worldbank.org/dataset-global-financial-inclusion-global-findex-database>

-Gaible, E, (2018), “A Scoping Study: Transforming Education Through Technology”, HEART Working Paper.

-Harari, Y. 2018. “Why technology favors tyranny? The Atlantic, octubre.

-Jaramillo García, S. (2020). “COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe”, PNUD LAC C19 PDS n° 20.

-Karlan, D, J. Kendall, R. Mann, R. Pande, T. Suri, and J. Zinman. (2016) “Research and Impacts of Digital Financial Services.” NBER Working Paper 22633, National Bureau of Economic Research, Cambridge

-Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). “Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_impacto\\_del\\_ife\\_en\\_pobreza\\_indigencia\\_y\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf)

-O\*Net, base de datos online disponible en <https://www.onetonline.org/>

-OIT, 2020 “El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella” en su pag 20 respecto de “La dimensión de género del teletrabajo durante la pandemia de COVID-19”. ” [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_758007.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_758007.pdf)

-Pérez Vincent, S (2020), “COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from a Domestic Violence Hotline in Argentina”, unpublished manuscript.

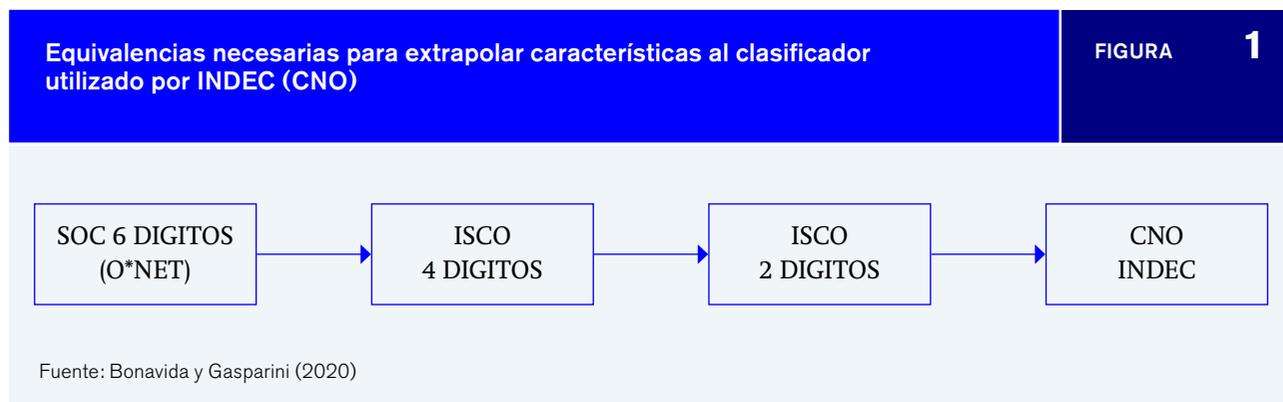
-PNUD. 2020. “Desafíos estructurales de las políticas sociales: un tiempo de oportunidades”, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales (1), septiembre.

- PNUD. 2020. “Covid19. UNDPs Integrated Response”.
- PNUD. 2020. “Covid19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery”.
- PNUD. 2019. IDH Global. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.
- PNUD. 2017. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030.
- PNUD. 2016. “National Post-Disaster Recovery Planning and Coordination”.
- Saavedra 2020, “Covid 19 and Education” <https://blogs.worldbank.org/education/covid-19-education-world-bank-group-perspective>
- SNU. 2020. “Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socio-económica al Covid19”. Buenos Aires: SNU.
- UNESCO 2018. “Digital inclusion for low-skilled and low-literate people: a landscape review”.
- Winthrop, R. (2020). “What can we learn from past school closures?”, Brookings. Disponible en <https://www.brookings.edu/research/covid-19-and-school-closures-what-can-countries-learn-from-past-emergencies/>
- World Bank (2020), “Tenemos prisa”. Disponible en <https://blogs.worldbank.org/es/education-lograr-que-los-ninos-vuelvan-la-escuela-tenemos-prisa>

# ANEXO METODOLÓGICO

La estimación de la viabilidad del trabajo remoto para cada ocupación requiere información sobre sus características, contexto y tareas que permita inferir las posibilidades reales de continuar con las actividades laborales habituales desde el hogar. De la misma manera el análisis de las habilidades y el tipo de actividades asociadas a la ocupación requiere conocer en detalle estas dimensiones. Desafortunadamente, esta información no se encuentra disponible para Argentina en fuentes de datos locales o propias.

En este estudio apelamos a la base de datos de O\*NET para salvar esta dificultad. Esta base es una de las fuentes de datos públicos más completa sobre información ocupacional. Si bien la base se focaliza en el caso de Estados Unidos, su uso internacional está extendido. O\*NET proporciona información detallada y periódicamente actualizada sobre las tareas, habilidades requeridas y ámbito de trabajo asociados a un conjunto de casi mil ocupaciones individuales clasificadas por un código de ocupación estándar (SOC). El presente estudio está basado principalmente en dos dimensiones que resultan informativas sobre la viabilidad de trabajar remotamente: las *actividades que implica la ocupación* y las *características de su entorno*. En base a estas características determinamos la posibilidad de trabajar remotamente y exploramos, para más de 800 ocupaciones, los distintos tipos de habilidades y tareas en base a su interacción y compatibilidad con la tecnología y el uso de TICS. Seguidamente aplicamos estas medidas al equivalente de esas ocupaciones en el clasificador de ocupaciones utilizado por INDEC y relevado en la EPH. La Figura 1 resume este proceso.



Más concretamente, las estimaciones se calculan en primera instancia a 8 dígitos del Clasificador Estandarizado de Ocupaciones (SOC por sus siglas en inglés) según la desagregación provista por O\*NET. El siguiente paso implica agregar a 6 dígitos para buscar las equivalencias con el clasificador internacional de ocupaciones ISCO a 2 dígitos. Finalmente, se realiza un ejercicio de equivalencias con el Clasificador Nacional de Ocupaciones provisto por INDEC y utilizado en la EPH. La Figura 1 resume este proceso.

La aplicación de este procedimiento permite calcular una variable binaria para cada ocupación que indica si puede desarrollarse o no remotamente. Debido al proceso de agregación en grupos de familias más amplios descripto antes (ISCO 2 dígitos y luego CNO) esta variable deriva en un continuo entre 0 y 1 que indica la proporción de ocupaciones

incluidas en cada familia o grupo que pueden desarrollarse a través del teletrabajo. A partir de aquí surgen dos alternativas: (i) mantener la variable continua o (ii) construir nuevamente una variable binaria indicativa del teletrabajo en los casos que en la variable continua sea mayor a 0.50. Las conclusiones y resultados no se modifican significativamente con una u otra especificación.

De la misma manera se aplica el mismo mecanismo para el análisis de la importancia de las habilidades y tareas vinculadas directamente con la tecnología, para inferir qué ocupaciones en CNO presentan un perfil más tecnológico y orientado al uso de TICS. Estos datos se complementan con información de acceso utilizando datos del cuarto trimestre de 2018 de la EPH, donde se incluye un módulo especial sobre uso y acceso a las TICS.

La información sobre viabilidad del teletrabajo y el análisis de habilidades y tareas por ocupación se combina con microdatos del segundo trimestre de 2020 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por INDEC. La EPH es la principal encuesta de hogares del país, pero cubre solo a la población urbana en grandes aglomerados. En este sentido, si bien por simplicidad nos referimos a “Argentina”, los resultados son solo representativos de las grandes áreas urbanas del país (que representan alrededor del 2/3 de la población total).

El cruce de datos con EPH permite relacionar la información del teletrabajo y de las ocupaciones extrapoladas desde ONET con características socio-demográficas de la población activa en el mercado laboral, así como con información de ingresos de las personas y los hogares durante el segundo trimestre de 2020, capturando los efectos e impactos de la etapa más estricta de la cuarentena en Argentina.

<b>Acceso a Internet</b>		
<b>Teletrabajo</b>	No	Si
No	36,7%	63,3%
Si	9,2%	90,9%
	<b>28,9%</b>	<b>71,1%</b>

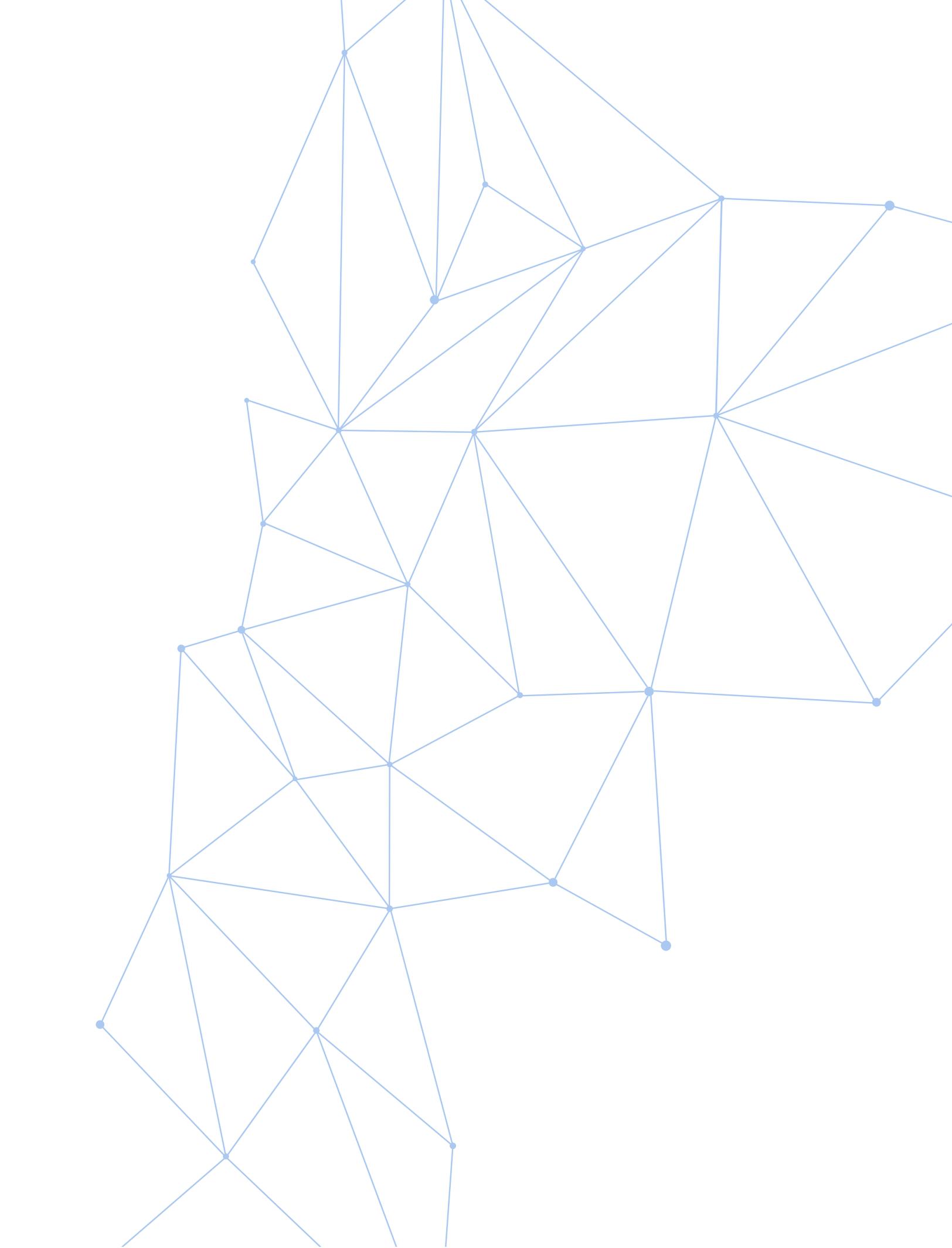
\*En base al módulo de acceso y uso de las TICS incluido EPH en el 4to trim de 2018

<b>Acceso a Internet, a computadora y acceso a ambos según nivel de calificación para trabajadores que pueden hacer home office</b>			
	Acceso a internet	Acceso a computadora	Acceso a ambos
Profesional calificado	0,96	0,98	0,96
Calificación técnica	0,93	0,97	0,91
Calificación operativa	0,85	0,94	0,83
No calificado	0,56	0,94	0,56

\*En base al módulo de acceso y uso de las TICS incluido EPH en el 4to trim de 2018

ISCO2d	Familia de Ocupaciones	Proporción de Trabajo Remoto	Total Empleo
11,0	Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública y miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos	87,7%	0,5%
12,0	Directores administradores y comerciales	89,9%	0,6%
13,0	Directores y gerentes de producción y operaciones	65,4%	1,7%
14,0	Gerentes de hoteles, restaurantes, comercios y otros servicios	46,3%	1,9%
21,0	Profesionales de las ciencias y de la ingeniería	72,3%	1,0%
22,0	Profesionales de la salud	0,5%	1,9%
23,0	Profesionales de la enseñanza	85,5%	6,7%
24,0	Especialistas en organización de la administración pública y de empresas	91,0%	1,4%
25,0	Profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones	100,0%	0,7%
26,0	Profesionales en derecho, en ciencias sociales y culturales	59,2%	1,6%
31,0	Profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio	20,0%	1,5%
32,0	Profesionales de nivel medio de la salud	2,6%	3,0%
33,0	Profesionales de nivel medio en operaciones financieras y administrativas	67,7%	2,2%
34,0	Profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines	58,0%	1,7%
35,0	Técnicos de la tecnología de la información y las comunicaciones	86,4%	1,8%
41,0	Oficinistas	100,0%	7,4%
42,0	Empleados en trato directo con el público	26,2%	3,2%
43,0	Empleados contables y encargados del registro de materiales	59,6%	1,1%
44,0	Otro personal de apoyo administrativo	63,3%	0,6%
51,0	Trabajadores de los servicios personales	23,7%	8,2%
52,0	Vendedores	11,1%	12,4%
53,0	Trabajadores de los cuidados personales	12,5%	1,0%
54,0	Personal de los servicios de protección	17,6%	2,9%
61,0	Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias con destino al mercado	20,0%	0,1%
62,0	Trabajadores forestales calificados, pescadores y cazadores	25,0%	0,0%
63,0	Trabajadores agropecuarios, pescadores, cazadores y recolectores de subsistencia*	0,0%	-
71,0	Oficiales y operarios de la construcción excluyendo electricistas	3,3%	6,5%
72,0	Oficiales y operarios de la metalurgia, la construcción mecánica y afines	0,0%	1,5%
73,0	Artesanos y operarios de las artes gráficas	30,2%	0,0%
74,0	Trabajadores especializados en electricidad y la electrotecnología	0,0%	0,3%
75,0	Operarios y oficiales de procesamiento de alimentos, de la confección, ebanistas, otros artesanos y afines	7,9%	1,8%
81,0	Operadores de instalaciones fijas y máquinas	1,3%	3,6%
82,0	Ensambladores*	0,0%	-
83,0	Conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles	3,3%	5,1%
91,0	Limpiadores y asistentes	0,0%	10,5%
92,0	Peones agropecuarios, pesqueros y forestales	0,0%	0,1%
93,0	Peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte	6,3%	4,3%
95,0	Vendedores ambulantes de servicios y afines	0,0%	0,6%
96,0	Recolectores de desechos y otras ocupaciones elementales	13,3%	0,5%

\*Con una mejora posterior del índice de teletrabajo esta categoría pasa a 0%





Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Esmeralda 130, piso 13  
C1035ABB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Argentina  
[www.ar.undp.org](http://www.ar.undp.org)