



POLITICAS SOCIOLABORALES EN TIEMPOS DEL COVID-19

Cobertura y desafíos futuros

02/06/2020

La pandemia profundizó la complejidad de la situación social, económica y financiera que ya atravesaba nuestro país. Durante los últimos años asistimos a una acumulación de cierre de empresas, pérdida de empleo, contracción de los ingresos reales y de la demanda, e incremento de la cantidad de hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica total (y la alimentaria, en particular). Todo ello se suma a una deuda externa que creció a niveles exorbitantes y a un elevado deterioro en distintas dimensiones claves para el desarrollo (infraestructura, salud, educación, ciencia, entre otras).

En este documento se analizan las políticas públicas implementadas por el Estado nacional para mitigar el impacto de la pandemia.

1. La realidad sobre la que operan las políticas

La actividad económica

Con tan sólo un tercio de los días hábiles tomados por el aislamiento social dispuesto por el gobierno nacional, durante el mes de marzo la actividad económica atravesó una profunda contracción, la más importante desde el año 2009 (-11,5% en términos interanuales¹). En abril la situación sería aún más crítica: por caso, las ventas minoristas de las PyMES² se redujeron un 57,6% en términos interanuales durante dicho mes, cuando habían retrocedido 49% en marzo; y la construcción se contrajo 74,3%, luego de haber caído 39,5% en el mes previo.³

En mayo, con la flexibilización del aislamiento en gran parte del país, puede esperarse cierta mejora de los indicadores o, al menos, una desaceleración de la caída. En la segunda semana de dicho mes, el 75% de las micro, pequeñas y medianas empresas declaraba estar operando de forma total o parcial, una proporción que es superior al 60% de 15 días antes y al 46% de comienzos de abril.⁴ Sin embargo, el incipiente cambio de tendencia en la oferta precisará de una recuperación del consumo, que se encuentra

¹ EMAE.

² Datos de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)

³ Datos del Índice Construya elaborado por empresas líderes del sector.

⁴ Datos de la Fundación Observatorio PyME.

en niveles muy bajos: de acuerdo con los indicadores de ITE, en marzo disminuyó 19% en términos interanuales y en abril, 22%.⁵

El empleo

El mercado laboral acusó el golpe de la situación. Durante el mes de marzo, el empleo formal⁶ en nuestro país se contrajo en una medida similar a la de 2009 (-0,5% en las empresas privadas de 10 y más trabajadores). De esta manera se interrumpió lo que parecía ser un incipiente inicio de reversión de la crisis laboral que tuvo lugar desde 2018. Después de 22 meses de pérdida ininterrumpida de puestos de trabajo (entre abril de 2018 y enero de 2020), durante febrero de 2020 la cantidad de asalariados registrados en la actividad privada había mostrado una leve expansión: se contabilizaron más de 10 mil nuevos trabajadores.⁷

Los indicadores laborales también serán más críticos en abril pero, al ritmo de la actividad económica y acompañados por las políticas desplegadas por el Estado para sostener el empleo, también podrían moderar la contracción en mayo. Entre el 20 de marzo (cuando se inició la cuarentena) y mediados de mayo, la proporción de asalariados registrados exceptuados del aislamiento se elevó del 43% al 66%.⁸

2. Las políticas para enfrentar la crisis

La administración que asumió en diciembre 2019 comenzaba a desplegar un conjunto de políticas para avanzar en la reversión de la crítica situación socioeconómica heredada. En ese momento, la pandemia y el aislamiento social paralizaron la actividad. Esta inédita realidad golpeó a unidades productivas de todos los tamaños (desde unipersonales hasta grandes empresas) y niveles de formalidad. Por eso, la crisis impactó inicialmente en la oferta y tuvo un traslado casi inmediato a la demanda, cuya contracción volvió a presionar hacia abajo a la oferta, complejizando aún más el escenario.

En ese marco, el Estado implementó un conjunto de políticas para preservar los empleos, los ingresos y evitar el cierre de empresas. Las medidas apuntan a brindar cobertura al conjunto de la población a través de distintas herramientas.

⁵ Índice de Consumo elaborado por el Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala.

⁶ La información corresponde a la evolución del empleo asalariado registrado privado en los principales centros urbanos, que releva la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. No hay disponibilidad aún de información sobre la situación del empleo informal.

⁷ Un análisis más detallado sobre la evolución del mercado laboral al inicio de la pandemia puede consultarse en el informe del CETyD "La situación laboral en marzo de 2020. Análisis sobre los primeros datos oficiales en el marco de la pandemia".

Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/CETyD-La-situacion-laboral-en-marzo-de-2020.pdf>

⁸ Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI), Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva. Mayo 2020.

En efecto, se han desarrollado políticas destinadas a los siguientes colectivos:

- I. Trabajadores en relación de dependencia registrados (tanto del sector privado como del público)
- II. Trabajadores independientes registrados (monotributistas y autónomos)
- III. Trabajadores no registrados y desocupados
- IV. Población inactiva

I. Políticas destinadas a trabajadores en relación de dependencia registrados (tanto del sector privado como del público).

- Licenciamiento de colectivos de trabajadores⁹
 - ❖ Autorización a agentes del sector público nacional a no concurrir a los lugares de trabajo y establecimiento del trabajo a distancia.
 - ❖ Licencias a todos los agentes del sector público y privado que tengan hijos menores escolarizados (para uno de los padres y/o tutores).
 - ❖ Dispensa de concurrir al lugar de trabajo a embarazadas, mayores de 60 (con excepción de aquellos que cumplan servicios esenciales) y grupos de riesgo.
- Créditos a empresas para el pago de sueldos
 - ❖ Créditos para PyMEs destinados al pago de sueldos a tasa fija máxima del 24% por un año, con un período de gracia de tres meses.
- Bonos especiales para trabajadores de la salud, de seguridad y de defensa.
- Creación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Prohibición de despidos y suspensiones¹⁰
 - ❖ Prohibición de efectuar despidos sin justa causa o por falta o disminución de trabajo y fuerza mayor.
 - ❖ Prohibición de suspensiones por falta o disminución de trabajo y fuerza mayor, exceptuando aquellas acordadas individual o colectivamente que incluyan pagos no remunerativos a los trabajadores.
- Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)¹¹:

⁹ Resolución 202/2020 del MTEySS

¹⁰ Decreto 329/20 prorrogado por 347/20.

¹¹ Durante dos años, las empresas beneficiarias del ATP no podrán distribuir utilidades por los períodos fiscales cerrados a partir de noviembre de 2019. no podrán recomprar sus acciones directa o indirectamente, no podrán adquirir títulos valores en pesos para su posterior e inmediata venta en moneda extranjera o su transferencia en custodia al exterior, no podrán realizar erogaciones de ninguna especie a sujetos relacionados directa o indirectamente con el beneficiario cuya residencia, radicación o domicilio se encuentre en una jurisdicción no cooperante o de baja o nula tributación.

- ❖ Postergación o reducción de contribuciones patronales a empleadores de los sectores más afectados (actividades de esparcimiento, turismo, transporte de pasajeros y hoteles, etc.).
- ❖ Pago de asignación complementaria al salario a trabajadores para actividades económicas afectadas por la pandemia
- ❖ Refuerzo del seguro de desempleo: elevación del monto de las prestaciones entre 6.000 y 10.000 pesos
- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores y trabajadoras de casas particulares (ver punto III).
- Declaración del COVID como enfermedad profesional¹²
 - ❖ Consideración presuntiva del COVID-19 como enfermedad de carácter profesional de los trabajadores excluidos del aislamiento social, lo que obliga a la cobertura por parte de las ART.
- Suspensiones pagas con piso del 75% del salario, en el marco del acuerdo CGT-UIA homologado por el Ministerio de Trabajo.¹³

II. Políticas destinadas a trabajadores independientes registrados (monotributistas y autónomos)

- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para monotributistas de categorías A y B (ver punto III).
- Créditos a Tasa Cero:
 - ❖ Préstamos por hasta \$150 mil a una tasa del 0% para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributo categorías C, D, E) y para trabajadores autónomos.

III. Políticas destinadas a trabajadores no registrados y desocupados

- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)
 - ❖ Transferencia directa de \$10.000. Dirigido a desocupados, trabajadores informales; de casas particulares; Monotributistas sociales; Monotributistas de las categorías A y B. El IFE es compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y el programa Progresar.

¹² Decreto 367/2020.

¹³ Resolución 397/2020 MTEySS.

IV. Políticas destinadas a población inactiva

- Bono extraordinario para jubilados y pensionados que cobran la mínima y para los beneficiarios de AUH y AUE.
- Período de gracia para el pago de cuotas de créditos ANSES.
- Programa Alimentario PAMI: Pago extra de \$1600.
- Refuerzo en el Programa Argentina contra el Hambre (Tarjeta Alimentar; Comedores escolares, comunitarios y merenderos).

3. La cobertura de las políticas

A través de las distintas políticas, el Estado está garantizando un piso de ingresos a dos de cada tres personas mayores de 18 años. Se trata de una respuesta de una dimensión inédita, que busca mitigar el impacto de una crisis absolutamente excepcional.

A continuación, se detallan distintos indicadores para estimar la cobertura poblacional y sobre los ingresos de dos de los programas de mayor alcance: la Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

Cobertura del ATP y el IFE

PROGRAMA	DIRIGIDO A:	COBERTURA DE POBLACIÓN	COBERTURA DE INGRESOS
Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) Salario Complementario	Trabajadores registrados en relación de dependencia del sector privado.	37% del total del empleo asalariado registrado (2,2 millones de beneficiarios)	El 85% de los beneficiarios está percibiendo entre el 50% y el 100% de su salario a través del programa, con un tope máximo del beneficio de 2 salarios mínimos (\$33.750).
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Desocupados, trabajadores informales; de casas particulares; monotributistas de categorías bajas y monotributistas sociales.	54% de las personas en edad de trabajar que no tienen un empleo registrado (8,3 millones de beneficiarios) ¹⁴	Los \$10.000, del IFE representan el 72% de los ingresos laborales promedio de un trabajador no registrado.

Fuente: CETyD en base a EPH (INDEC), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Productivo (datos al 26/05/2020).

¹⁴ Es importante destacar que el IFE no apunta a cubrir al 100% de las personas en edad de trabajar que no tienen un empleo registrado porque es un ingreso familiar. Por caso, si en un mismo hogar conviven dos trabajadores no registrados, sólo uno de ellos podría ser beneficiario de la política.

La estimación de la cobertura del IFE también puede realizarse de otros modos.

Si se la calculara sobre el total de desocupados y trabajadores informales (como lo hicimos en el informe "Aplanar la crisis laboral"), concluiríamos que la política cubre al 90% de ese universo. Por otro lado, si el cálculo se hiciera sobre los hogares, se podría afirmar que el IFE cubre al 42% del total de los hogares en nuestro país.

En su conjunto, las políticas implementadas a partir de la pandemia (salario complementario, IFE y créditos a tasa cero) permiten garantizar ingresos básicos a casi 11 millones de personas. Si a ese colectivo se le suman los 3,2 millones de trabajadores que se desempeñan en el sector público, los 6,9 millones de jubilados y pensionados y los 120 mil que perciben el seguro de desempleo, se concluye que el Estado está sosteniendo ingresos a casi 21 millones de personas. Ese valor representa el 65% de la población mayor de 18 años, lo cual significa que, como sostenemos más arriba, el Estado está garantizando un piso de ingresos a dos de cada tres mayores de 18 años. El Ministerio de Desarrollo Productivo estimó que el 89% de la población argentina vive en un hogar donde al menos una persona percibe un ingreso proveniente del Estado.¹⁵

Estimación de la población mayor de 18 años cubierta por ingresos provenientes del Estado



Fuente: CETyD en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Productivo (datos al 26/05/2020).

A esta cobertura hay que sumarle los recursos que está invirtiendo el Estado en los bonos especiales para trabajadores de la salud, de seguridad y defensa; además de las medidas para el sostenimiento de los puestos de trabajo en orden a que las empresas no cierren y puedan retomar la producción sin perder trabajadores (reducción de contribuciones patronales; créditos a empresas con tasa subsidiada; creación del fondo de garantía para la MIPyME, etc.).

Por otra parte, cabe recordar que las nuevas medidas se entrelazan con las que ya estaban en vigencia antes de la situación actual, que apuntaban a desplegar un sistema de contención dirigido a que la indigencia no se incremente, y se morigere la pobreza. Esas acciones fueron sostenidas, reforzadas y ampliadas en su cobertura. Según un informe de Ministerio de Desarrollo Social el conjunto de las medidas (Tarjeta Alimentar; Apoyo a Comedores escolares, comunitarios y merenderos) alcanza a una cobertura de cerca de 3 millones de personas.

Calibrar las políticas de emergencia

El shock producto de la pandemia impacta sobre un tejido sociolaboral ya deteriorado y profundiza sus vulnerabilidades. En ese marco, las medidas de asistencia económica y productiva durante el aislamiento extienden la red de protección social con el objetivo de mitigar los efectos de la parálisis productiva.¹⁶

Frente a una crisis de dimensiones inéditas, el Estado está respondiendo también de una manera inédita. En la actualidad, dos de cada tres personas en edad de trabajar reciben ingresos por parte del Estado.

La correcta calibración de estas políticas de ingresos (que en pocos días sumaron casi 11 millones de beneficiarios a la protección social) es un desafío formidable. Se trata de garantizar que el apoyo le llegue en tiempo y forma a los sectores que más lo precisan y, en simultáneo, de evitar que lo usufructúen quienes tienen la capacidad de satisfacer sus necesidades sin valerse de los (limitados) recursos públicos. Las restricciones presupuestarias que tiene el Estado coexisten con un tejido social que atraviesa un nivel de deterioro muy importante. Este es el problema más evidente. Las políticas implementadas implican erogaciones que son de difícil sostenibilidad en el tiempo. Claro que el paulatino regreso a la actividad (cuyos primeros signos se observan en mayo) permitirá que algunos sectores vayan requiriendo cada vez menos de la asistencia de los recursos públicos. Sin embargo, parece muy lejana la posibilidad de que se retiren en especial algunas de las herramientas implementadas en esta situación, fundamentalmente las destinadas a la población de mayor vulnerabilidad.

Pero garantizar un piso de ingresos al conjunto de la población afectada por la crisis no requiere sólo de recursos y de decisión política. También son imprescindibles las capacidades técnicas y de gestión, que debieron reconstruirse a toda velocidad, luego de cuatro años en que fueron sistemáticamente deterioradas.

¹⁶ En el documento "Aplanar la crisis laboral" identificamos cinco transformaciones que puede dejar la pandemia en el mundo del trabajo. Uno de ellos era justamente la inclusión de los trabajadores precarios en los esquemas de protección social.

Para acceder al documento: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/CETyD-Aplanar-la-crisis-laboral-Abril-2020.pdf>

➤ *Una experiencia destacada*

El Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) es un interesante resultado de la decisión de fortalecer las capacidades de la gestión pública. Desde la creación del programa ATP, a través del cual el Estado paga parte de los salarios a trabajadores formales, el Comité fue ajustándolo prácticamente todas las semanas. Incorporó nuevas actividades afectadas, identificó heterogeneidades sectoriales que precisan abordajes diferenciados y atendió situaciones complejas que también requieren pericia para ser observadas. Su desempeño ha mostrado rigurosidad y transparencia: cada decisión consta en actas publicadas en el boletín oficial, y se sustenta en informes técnicos que pueden ser consultados también en la misma fuente. La última definición excluye de los beneficios a los trabajadores con salarios de más de 250 mil pesos, lo cual refuerza el carácter progresivo del programa y focaliza aún más la asistencia en los trabajadores de menores ingresos (el 92% de los beneficiarios gana menos de 100 mil pesos mensuales¹⁷).

➤ *La exigencia adicional que plantea la informalidad*

La asistencia a la población informal conlleva desafíos adicionales para las políticas de emergencia. Las dificultades no residen únicamente en la dimensión de la ayuda requerida por el nivel de vulnerabilidad de dicho colectivo sino también en el diseño y la implementación de las iniciativas.

- ❖ ¿Cómo identificar correctamente a los hogares en un contexto en el que familias, viviendas y direcciones catastrales se organizan y distribuyen de una manera mucho menos “prolija” que la requerida para una asignación simple y directa de los beneficios de una política? La heterogeneidad actual del tipo de hogares, y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que sustentan los ingresos básicos del grupo familiar, son sólo dos aspectos que no responden a las características tradicionales de estas unidades.
- ❖ ¿Cómo saldar la brecha de conectividad en circunstancias en las que la aplicación de las políticas y el otorgamiento de los beneficios se realizan a través de medios digitales? La cuestión no se circunscribe solamente a la disponibilidad de equipamiento adecuado para la operación concreta, sino también a la necesidad de contar con la infraestructura y los saberes para acceder a las aplicaciones en tiempo real.

La pandemia visibiliza continuos desafíos ante las desigualdades y problemáticas de quienes menos tienen. Y fuerza al mismo tiempo la configuración de un nuevo Estado. Situar al conocimiento y al

¹⁷ Datos del Informe técnico Ministerio de Desarrollo Productivo - Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción publicado en el Boletín Oficial como Anexo 4 a la Decisión Administrativa N° 887/20.

desarrollo científico al servicio de las políticas públicas no es una necesidad solamente de la estrategia sanitaria. La complejidad de la heterogeneidad social y distributiva también amplía las exigencias para los encargados de aplanar la crisis económica y laboral.