

## Informe técnico: Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

La Argentina es un país caracterizado por una profunda heterogeneidad en materia social y productiva. La consecuencia de dicha heterogeneidad es una elevada desigualdad, que se materializa de múltiples maneras: en los ingresos (con un 35,5% de personas por debajo de la línea de la pobreza, la cifra más alta desde 2008<sup>1</sup>), en la informalidad laboral (con un 35,9% de asalariados que no percibe derechos laborales básicos, tales como la contribución a la jubilación o el aguinaldo)<sup>2</sup> o, en el caso de las empresas, en el acceso a tecnologías clave o al crédito (32% de las empresas empleadoras formales está por fuera del sistema crediticio)<sup>3</sup>. La otra cara de la heterogeneidad es la existencia de una porción significativa de hogares y empresas cuya situación material es notoriamente más holgada. Esta heterogeneidad -y la concomitante desigualdad- se ha acentuado en los últimos años: de acuerdo al INDEC, el coeficiente de Gini (que asume 0 si todas las personas ganaran lo mismo y 1 si una sola persona se quedara con todo el ingreso de una sociedad) llegó al valor de 0,442 en el segundo semestre de 2019, el valor más alto desde 2010<sup>4</sup>.

En diciembre de 2019 se detectaron los primeros casos de coronavirus (SARS-CoV-2) en China, que posteriormente comenzaron a propagarse por el resto del mundo, motivando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a calificar la enfermedad como una “pandemia”. Al día 21 de abril, el número global de personas contagiadas asciende a 2.503.382 casos, de las cuales 171.796 fallecieron.

Es en este escenario y, a partir de los primeros casos positivos detectados en la Argentina, que el Gobierno nacional dispuso el pasado 12 de marzo una extensión de la emergencia pública sanitaria. Posteriormente, a través del Decreto n° 297 del 19 de marzo, se estableció la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en línea con las recomendaciones de la OMS. Las medidas de aislamiento han sido prorrogadas por distintos decretos a partir de aquel primer decreto. Mientras esté en vigencia, el aislamiento social, preventivo y obligatorio implica un severo impacto económico y social para la población en su conjunto y, particularmente, en aquellos sectores vulnerables cuyos ingresos están supeditados al trabajo informal o por cuentapropia. Vale tener en cuenta que este fenómeno se da en un contexto en el cual la economía argentina viene de atravesar dos años consecutivos de recesión, que implicaron en 2018-2019 un severo deterioro de los indicadores sociales y laborales (como la suba de la pobreza, la informalidad laboral y la desigualdad, la caída del empleo asalariado formal en el sector privado y el cierre de firmas).

Asimismo, como parte de este proceso, muchas empresas se ven imposibilitadas de producir, tanto por razones de oferta (los trabajadores no pueden asistir a los lugares de trabajo) como de demanda (la caída del ingreso de los hogares y la imposibilidad de salir con normalidad de los hogares limita las ventas). Esta situación es particularmente grave en las empresas y en aquellas actividades donde las medidas de distanciamiento e higiene son impracticables entre ellas, por ejemplo, las de entretenimiento y las

---

<sup>1</sup> Dato de INDEC correspondiente al segundo semestre de 2019.

<sup>2</sup> Dato de INDEC correspondiente al cuarto trimestre de 2019.

<sup>3</sup> Dato tomado de AFIP/BCRA.

<sup>4</sup> Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.

vinculadas con el turismo dadas las limitaciones establecidas por un gran parte de los países respecto al cierre de fronteras. Asimismo, también es particularmente grave en las empresas del rubro salud, las cuales -si bien se encuentran exceptuadas de la cuarentena- estuvieron particularmente afectadas por varios factores simultáneos, algunos de los cuales son compartidos con otras ramas y otros que son específicos. Dentro de los primeros, sobresale la caída de la facturación de las firmas, producto de la contracción de las actividades no ligadas al COVID-19 (ocupación en clínicas y sanatorios por otras enfermedades, consultas médicas, estudios clínicos, traslados sanitarios, cirugías, estudios programados y medicina ambulatoria). Ahora bien, dentro de las segundas, se incluyen un particular incremento de los costos laborales (por la necesidad de mayores horas extras e incorporación de recursos producto de que reiteradamente parte del personal debe ser aislado ante casos sospechosos de COVID-19) y de insumos médicos necesarios para cumplir con los nuevos protocolos de prevención.

Ha sido justamente en este marco que el gobierno anunció una serie de medidas para atender tanto a la población más vulnerable (entre las que sobresalen la creación del Ingreso Familiar de Emergencia, un bono extra a jubilados de menores ingresos y perceptores de la Asignación Universal por Hijo, la postergación del pago de las cuotas de los créditos otorgados por la ANSES, el congelamiento de alquileres y la prohibición de los desalojos, la prohibición de cortar servicios públicos a segmentos vulnerables) como a las empresas afectadas por la coyuntura (a partir de la creación de la Asistencia de Emergencia al trabajo y la Producción -ATP).

Es una tarea fundamental del Estado garantizar el bienestar y calidad de vida para todas las personas, y contribuir a la mejora de las empresas y al sostenimiento del empleo. Varias de las medidas descriptas en el párrafo anterior fueron creadas para una primera fase de la cuarentena. Actualmente, y teniendo en cuenta que el fin de la cuarentena demorará más tiempo del previsto originalmente, resulta necesario implementar medidas adicionales que permitan atender la situación de los sectores sociales y productivos (muchos de los cuales ya venían complicados por la recesión de los años previos) y cuya situación se haya visto críticamente afectada desde el inicio de la pandemia.

Es en este escenario que el día 19 de abril se promulgó el decreto 376/20, que procura extender la profundidad y el alcance de las medidas de apoyo al trabajo y la producción, con el objetivo de que las empresas y los trabajadores afectados puedan preservar ingresos, capital organizacional y capacidad productiva. De este modo, se contribuirá a que el daño económico que genera la epidemia y las medidas de aislamiento social sea lo más acotado posible y a que la recuperación sea más vigorosa en cuanto cambien las condiciones sanitarias.

Asimismo, este decreto contribuye a simplificar el esquema de ayuda vigente. Eso permitirá aportar información más clara y contundente, brindando así mayores certezas al sector empresario. A su vez, se incluyen herramientas de apoyo a las y los monotributistas y las y los trabajadores autónomos, que hasta el momento no habían quedado alcanzadas/os por las medidas adoptadas.

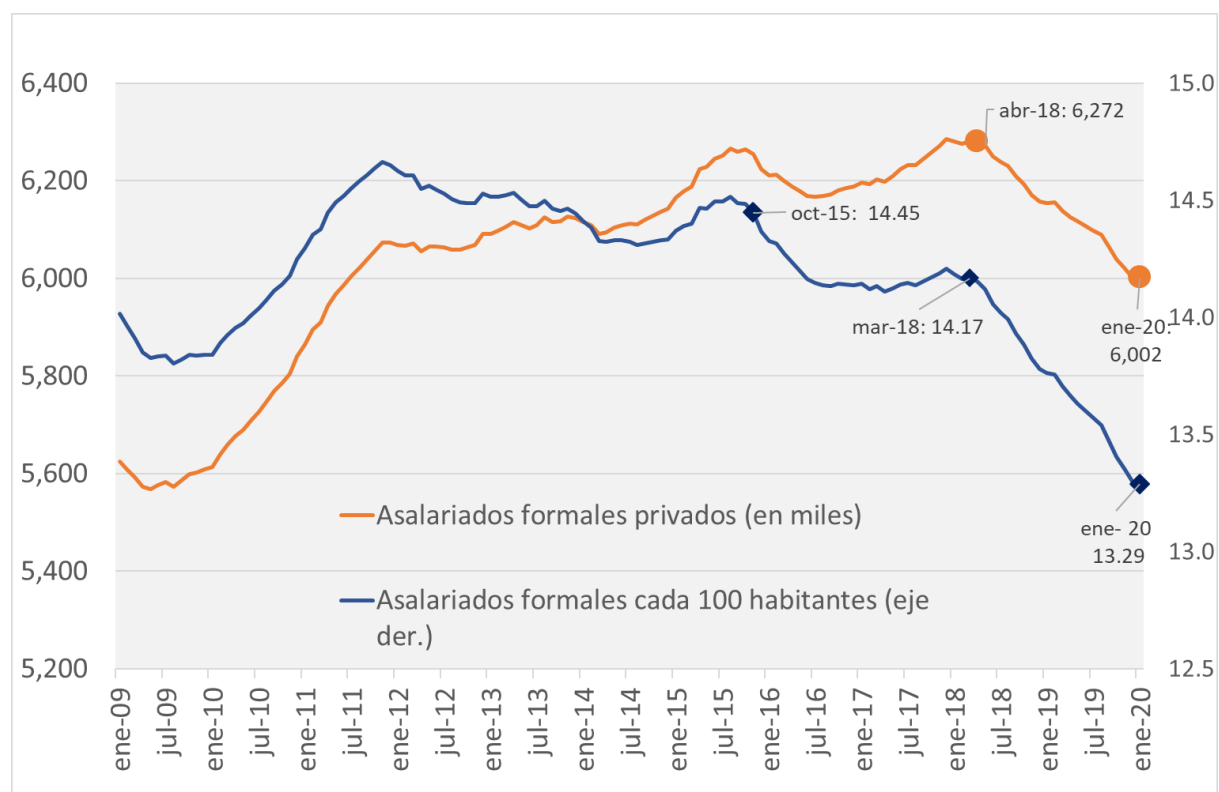
## **1. Dinámica reciente del mercado laboral**

Uno de los objetivos centrales del ATP es, además de preservar las capacidades organizacionales de las firmas, minimizar la probabilidad de que se contraiga el empleo de calidad en el sector privado. Vale tener en cuenta que el shock del coronavirus ha caído sobre un mercado de trabajo severamente

golpeado por la recesión de los años previos, y que en enero parecía haber tocado un piso, de la mano de cierta recuperación en algunos sectores (como por ejemplo, la industria manufacturera) y la doble indemnización decretada a fines de diciembre, la cual limitó desvinculaciones.

En el Gráfico 1 puede observarse el severo deterioro del empleo formal privado en las empresas en los últimos años. Entre abril de 2018 y enero de 2020, 270 mil asalariadas y asalariados formales perdieron su empleo, producto de la caída de la actividad económica. Esta caída (previa a la pandemia) ha sido la más profunda y prolongada desde la crisis de 2001-2. Esta dinámica es todavía más preocupante si se tiene en cuenta que la población (y, por ende, la población en edad laboral) sigue creciendo, a razón del 1% anual. Ello implica que hay menos empleos de calidad para una población que crece a cada año. En enero de 2020, hubo 13,29 asalariados formales privados cada 100 habitantes, una caída del 6% comparada contra marzo de 2018 y del 8,2% comparada contra octubre de 2015. En efecto, el ratio de asalariados privados formales cada 100 habitantes se encuentra en el punto más bajo desde por lo menos 2009 (cuando comienza la serie mensual).

**Gráfico 1: Asalariados formales privados (en miles y cada 100 habitantes), 2009-2020**

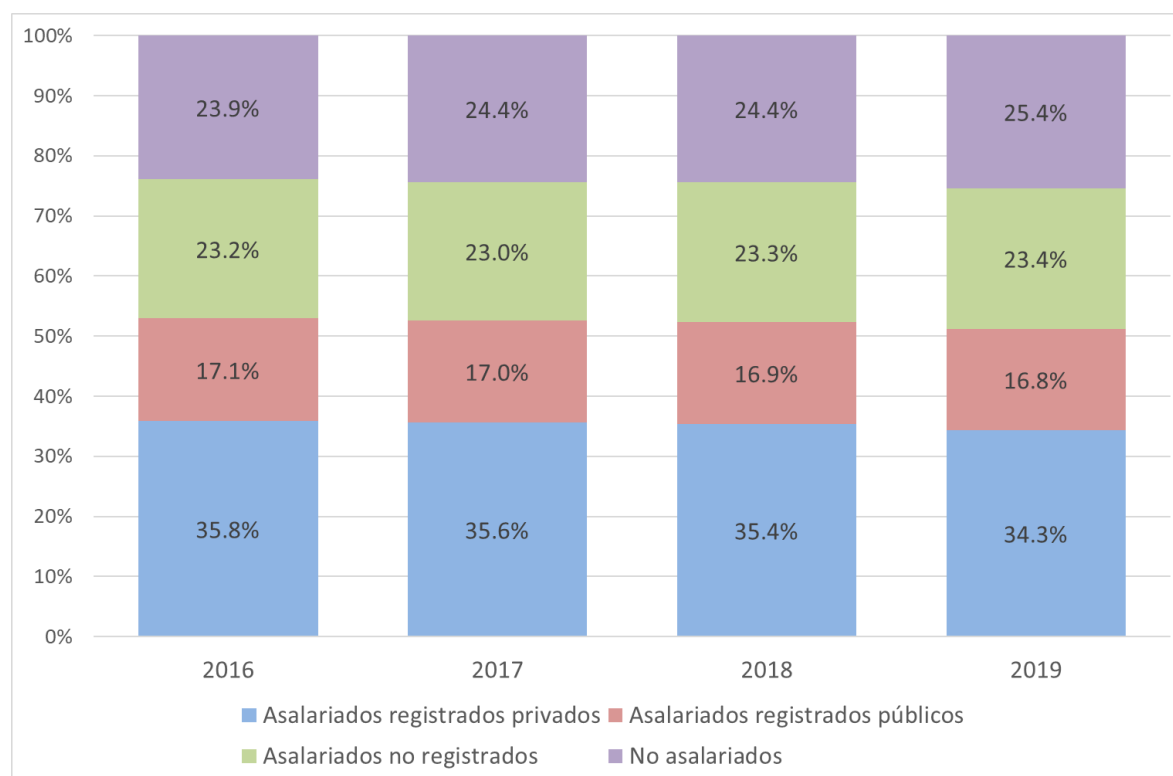


Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SIPA (serie desestacionalizada).

En efecto, y tal como se ve en el Gráfico 2, los asalariados registrados en el sector privado han perdido participación en el total de los puestos de trabajo de la economía, pasando del 35,8% en 2016 al 34,3% en 2019. Por el contrario, aumentó la participación de los asalariados informales y, sobre todo, del

empleo no asalariado (mayormente cuentapropista), las cuales son modalidades ocupacionales precarias. Vale resaltar que en el escenario actual de la pandemia, el empleo cuentapropista y el informal -que durante los años previos ofició como “refugio” ante el deterioro económico- se encuentra relativamente más afectado que el formal, por varias razones. Entre ellas, se pueden destacar en primer lugar que las personas no pueden tramitar el permiso de circulación a un empleador formal. En segundo lugar, que la probabilidad de hacer teletrabajo es menor en los cuentapropistas (salvo en los cuentapropistas profesionales, que son minoría dentro del universo de cuentapropistas) y los asalariados informales. Esto ocurre debido a que la probabilidad de hacer teletrabajo crece con el nivel educativo y el nivel de formación del/la trabajador/a, atributos que se dan más en los asalariados formales y menos en los informales. Por poner un ejemplo, la probabilidad de hacer teletrabajo es 7,1 p.p mayor en quienes tienen educación superior completa y de 9 p.p en quienes tienen calificación profesional o técnica<sup>5</sup>.

**Gráfico 2: Composición de los puestos de trabajo en Argentina, 2016-2019**



Fuente: elaboración propia en base a la Cuenta de Generación del Ingreso del INDEC

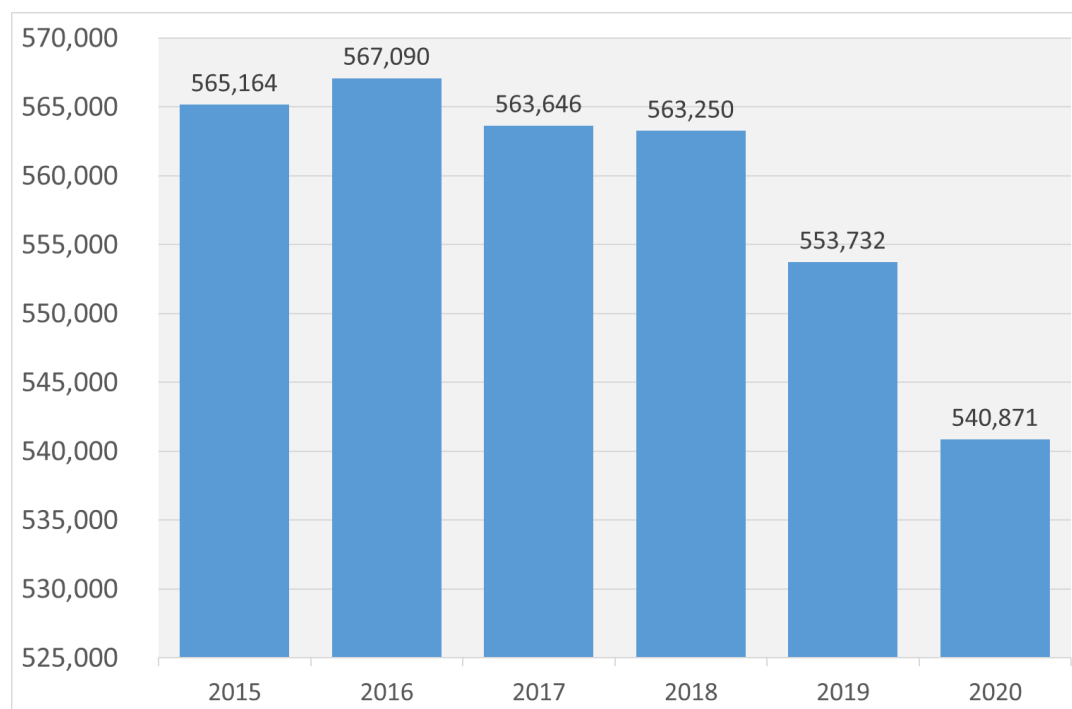
## 2. Dinámica reciente de las empresas

Así como el empleo asalariado registrado en el sector privado se ha contraído significativamente en los últimos años, algo similar ha ocurrido con la cantidad de empresas empleadoras. De acuerdo a AFIP, en febrero de 2018 había 563 mil firmas privadas con empleados en relación de dependencia. Para

<sup>5</sup> Estimaciones propias del Centro de Estudios para la Producción en base a la Encuesta de Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS), realizada en 2018. Otros estudios (CIPPEC, 2020 o CEDLAS, 2020) llegan a la misma conclusión: el teletrabajo es mayor en los ocupados de ingresos altos.

febrero de 2020, dicha cifra fue de 541 mil (-22 mil empresas menos, o una contracción del 4%, ver Gráfico 3). Prácticamente todas las empresas que cerraron son PyMEs, las cuales fueron particularmente afectadas por la recesión de 2018-2019. En este contexto, la pandemia ha incrementado la probabilidad de que cierren todavía más empresas, ahondando la tendencia de los últimos años. El programa del ATP permitirá reducir dicha probabilidad.

**Gráfico 3: Cantidad de empleadores del sector privado (febrero de cada año)**



Fuente: elaboración propia en base a AFIP

Por su parte, los primeros datos de facturación correspondientes al período 12 de marzo a 12 de abril muestran una severa caída interanual de las ventas nominales en la gran mayoría de las ramas (Cuadro 1). Si se toman datos de facturación deflactada por la evolución de los precios, la caída real es todavía mayor.

Hay sectores en donde la caída de la facturación producto del coronavirus ha sido particularmente alarmante. Es el caso de hoteles y restaurantes (-57,3%, con la mitad de las firmas con caídas de al menos el 70,4%) y servicios ligados al esparcimiento (-55,4%, con la mitad de las firmas con caídas de al menos el 68,7%). La crítica situación en estos sectores se debe a dos factores simultáneos, como que no están exceptuados de la cuarentena y, además, el potencial para el teletrabajo es mínimo, ya que requieren mayormente de dinámicas presenciales. En el caso de los restaurantes, la modalidad delivery ha permitido que la caída de la facturación no fuera aún mayor, en tanto que en algunos servicios ligados al esparcimiento existe alguna mínima posibilidad para realizar tareas digitales (por ejemplo, en el caso de algunos entrenadores personales que intentan dar clases por videoconferencia). De todos modos, el escenario es particularmente severo y, además, la normalización de estas actividades demandará más tiempo que en el resto, ya que el núcleo de ambos sectores requiere de aglomeración de personas

(piénsese en cines, teatros, restaurantes o espectáculos artísticos). No sólo eso, sino que una vez que se normalicen estas actividades, probablemente haya parte de la población que, producto del trauma generado por la pandemia, difícilmente regrese inmediatamente a consumir este tipo de servicios.

Un párrafo aparte merece el sector de salud humana y servicios sociales, cuya facturación nominal subió 9,1% en el último año (aunque -13,3% si se toma la mediana). Si bien, a priori, se trata de un sector relativamente menos afectado que los demás, es preciso hacer un par de precisiones. En primer lugar, y al igual que ocurre en otras ramas, al interior del sector hay importantes niveles de heterogeneidad. Por ejemplo, la subrama de servicios de atención a ancianos con alojamiento (geriátricos) presentó una variación nominal del +31%. En contraste, la subrama de servicios odontológicos registró una merma nominal promedio del 36%. En otros términos, hay ramas ligadas a la salud que han presentado profundas caídas tanto a nivel nominal como real. Por otro lado, y retomando algo que se mencionó anteriormente, el sector de salud -si bien exceptuado y sin tantas caídas promedio como otros sectores- presenta algunos rasgos particulares. El principal de ellos es que de todas las ramas que hoy están exceptuadas es la que mayor cercanía física requiere entre personas (el personal médico y el paciente). Ello implica un mayor gasto relativo en insumos y elementos de protección (varios de los cuales han tenido aumentos drásticos de precios en el último mes) y, además, una mayor probabilidad de contagio de COVID-19. Esto último hace que, por prevención, parte del personal sanitario deba ser aislado y que se requieran horas extras de parte del resto del personal o, directamente, acudir a nuevas contrataciones (todo lo cual hace incrementar los costos de las firmas). En resumidas cuentas, si bien el sector de salud -en promedio- no registró caídas tan profundas de la facturación, sí ha tenido fuertes presiones por el lado de los costos, erosionando de tal modo el flujo de caja de las firmas.

**Cuadro 1: Variación interanual de la facturación nominal por sector (período 12/3/2019 a 12/4/2019 vs mismo período de 2019)**

Rama	Variación nominal interanual (promedio)	Mediana de la variación interanual	Empleados de la rama
Agua y saneamiento	29.3%	-5.8%	62,946
Actividades administrativas	23.3%	-31.2%	504,327
Agro y pesca	19.2%	-26.0%	368,336
Información y comunicaciones	18.4%	-5.5%	229,652
Salud humana y servicios sociales	9.1%	-13.3%	390,394
Electricidad y gas	6.2%	14.7%	69,823
Finanzas	-2.8%	5.7%	237,603
Petróleo y minería	-5.4%	-42.4%	97,810
Servicios profesionales, científicos y técnicos	-6.2%	-35.8%	194,931
Construcción	-14.5%	-58.3%	382,958
Enseñanza	-15.9%	-35.8%	672,131
Servicios personales y de asociaciones	-21.9%	-46.5%	366,314
Servicios inmobiliarios y empresariales	-22.9%	-39.7%	57,417
Comercio y reparaciones	-23.0%	-52.7%	1,129,615
Transporte y almacenamiento	-23.7%	-33.1%	472,033
Industria manufacturera	-25.9%	-51.9%	1,126,606
Servicios artísticos, culturales y de esparcimiento	-55.4%	-68.7%	97,075
Hoteles y restaurantes	-57.3%	-70.4%	284,057

Fuente: elaboración propia en base a AFIP

### **3. Conclusiones**

La pandemia del coronavirus está generando profundos impactos en la economía mundial. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, el PIB global se contraerá 3% en 2020, lo que sería la caída más aguda desde la crisis de 1929. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina ha estimado una contracción del 5,3% en toda la región.

En el caso de la Argentina, la situación ya ha mostrado ser también muy adversa, profundizando un panorama recesivo que el país viene arrastrando desde 2018. Los primeros indicadores económicos correspondientes al mes de marzo (en el cual las primeras semanas fueron de relativa normalidad) confirman la severidad de la crisis. De acuerdo a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), las ventas minoristas cayeron 48,7% interanual en marzo. Asimismo, según el Grupo Construya, que mide la venta de materiales de construcción, la actividad de la construcción se contrajo 39,5% interanual en marzo. Otros indicadores (ventas y producción de autos, producción de acero, despachos de cemento, recaudación de IVA) muestran que la situación es muy crítica en muchos sectores de la economía.

Teniendo en cuenta lo mencionado, y que la normalización de las actividades demandará más tiempo de lo que previsto hace un mes -cuando comenzó el aislamiento obligatorio-, el Estado nacional ha impulsado ampliar la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. Los datos volcados en este informe técnico muestran la extrema fragilidad en la que se encuentran muchos sectores de la economía formal, que, de no ser atendidos por medio de fondos públicos, corren el riesgo de contraerse todavía más, con un impacto adverso tanto en la calidad de vida de los trabajadores afectados como de las capacidades organizacionales de las firmas. Si bien la gran mayoría de los sectores de actividad se encuentra en una muy complicada situación producto de la pandemia, hay tres ramas con características particulares. Por un lado, hoteles y restaurantes y los servicios ligados a la recreación sufren la mayor caída de la facturación de la economía, a lo cual se suma el hecho de que la normalización de estos sectores demandará mucho más tiempo que en el resto. En el caso de salud, hay algunas ramas al interior de este agrupamiento que han sido afectadas por la caída de la facturación, a lo que se suma un particular incremento en los costos de las firmas, habida cuenta de la mayor necesidad de insumos de protección y de pagos de horas extras/trabajadores adicionales. Todo ello hace que las firmas de los sectores mencionados requieran de un apoyo extra del Estado, por la vía -por ejemplo- de la reducción (en vez de postergación) de las contribuciones patronales.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Informe gráfico**

**Número:**

**Referencia:** Informe Técnico- Acta 4

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 7 pagina/s.