



Grupo Temático N°14 Nombre: Políticas sociales, laborales y de seguridad social.

Coordinadores: María Ignacia Costa (ICO-UNGS/FCSO-UBA); Claudia Danani (ICO-UNGS/IIGG-FCSO-UBA); Jorge Paz (UNAS/CONICET); Sergio Rottenschweiler (ICI e ICO-UNGS/FCE-UBA); Daniela Soldano (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNL)

Políticas de emergencia y reproducción de las desigualdades laborales durante la pandemia. Análisis comparativo del Ingreso Familiar de Emergencia y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción en Argentina

Autores:

- Mauro Cristeche. Investigador del CONICET / UNLP. Correo: maurocristeche@gmail.com
- Camila W. Landeyro. Becaria Doctoral CIC-PBA; Doctoranda en Ciencias Políticas, UNSAM. Correo: camilawanda2014@gmail.com

Palabras clave: Desigualdad estructural – Políticas de emergencia – Argentina

Resumen:

Este trabajo explora dos políticas implementadas por el Estado argentino durante la pandemia de COVID-19 (2020-2021): el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), para indagar en qué medida estas medidas de emergencia abordaron las desigualdades sociolaborales preexistentes. Observadas comparativamente, estas dos políticas reflejaron un patrón de estratificación estatal: mientras el ATP fue una política de protección generosa y sostenida del empleo formal, el IFE resultó ser una transferencia de ingresos limitada, precaria y restrictiva para los sectores informales y desocupados. Como resultado, y en contraste con las retóricas apologéticas de la intervención estatal como garante de los derechos de la población más vulnerable, las políticas analizadas profundizaron la segmentación del mercado laboral y las jerarquías sociales preexistentes, reproduciendo las bases estructurales de la desigualdad.



I. Introducción

La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 impactó con mucha fuerza en las sociedades latinoamericanas, profundizando desigualdades históricas y revelando limitaciones estructurales de sus economías. En el caso argentino, la pandemia encontró un país atravesado por una década de estancamiento económico, alta inflación, deterioro del poder adquisitivo, precarización del trabajo y niveles crecientes de pobreza. Con alrededor de la mitad de la población económicamente activa fuera del empleo formal, el confinamiento obligatorio decretado en marzo de 2020 no solo significó una emergencia sanitaria, sino también una crisis social y económica de dimensiones dramáticas.

La respuesta estatal incluyó una rápida expansión del gasto público que se tradujo en múltiples medidas para contener el colapso económico y gestionar los diferentes desafíos que presentaba la pandemia. Entre las medidas adoptadas, dos políticas adquirieron centralidad: el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), destinado a proteger los empleos formales del sector privado mediante subsidios al salario; y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una transferencia monetaria no contributiva dirigida a sectores informales, desocupados y cuentapropistas de bajos ingresos. Estas políticas fueron presentadas por el gobierno bajo la narrativa de un “Estado presente” que cuida a todos, y especialmente “a los de abajo”, garantizando derechos fundamentales aun en contextos excepcionales.

Este trabajo, todavía en desarrollo, propone un acercamiento comparativo a ambas políticas desde una perspectiva crítica, anclada en la sociología jurídica y la economía política, y concluye provisoriamente que el ATP y el IFE implicaron una intervención estatal profundamente estratificada y desigual. Mientras el ATP ofreció subsidios significativos y continuidad en el tiempo para los trabajadores formales, el IFE fue un beneficio muy precario en su monto, de poca e incierta duración, y aplicado con criterios restrictivos. El resultado fue una respuesta desigual frente a una crisis que afectó de manera diferencial según el lugar ocupado en la estructura productiva.

En la primera parte buscamos comprender el rol del Estado en la reproducción de las desigualdades sociales. Repasamos los aportes de autores como Piketty, Esping-Andersen y Harvey, quienes han mostrado cómo los Estados no solo distribuyen recursos, sino que



también estructuran y legitiman desigualdades a través de sus instituciones y políticas. En particular, los regímenes de bienestar latinoamericanos tienden a segmentar derechos según la posición ocupada en el mercado laboral, dejando fuera de los sistemas contributivos a vastos sectores informales, que acceden a derechos mediante mecanismos precarios, condicionados y muchas veces asistencialistas. Se sostiene que, más allá de su función redistributiva, las políticas sociales codifican jerarquías entre sujetos "merecedores" y "no merecedores" de protección, reforzando lógicas de exclusión propias del capitalismo periférico. En América Latina, esta tendencia se acentúa en contextos de crisis, donde el Estado actúa con lógicas de urgencia sin alterar las bases estructurales que generan informalidad, pobreza y desprotección.

Luego se examina la estructura socioeconómica argentina en clave histórica, mostrando cómo, desde mediados de los años setenta, el país experimenta un proceso sostenido de degradación del mercado laboral y fragmentación de la clase trabajadora. La informalidad, el desempleo, el subempleo y el deterioro de los salarios aparecen como componentes de un patrón de acumulación basado en el abaratamiento de la fuerza de trabajo y la subordinación a la financiarización de la economía. En el contexto de esa transformación, el Estado ha ido expandiendo sus políticas sociales a los sectores informales, particularmente mediante transferencias de ingresos, para paliar la erosión de los salarios o incluso la ausencia de ingresos laborales, y sostener el consumo y la reproducción social.

En este contexto, el ATP y el IFE aparecen como expresiones emblemáticas de la forma en que el Estado argentino ha intervenido en la reproducción de la fuerza laboral en las últimas décadas. El análisis del ATP muestra una política socioproductiva que, si bien tuvo efectos positivos sobre el empleo formal, operó bajo lógicas selectivas que privilegiaron a ciertos sectores y excluyeron a otros por criterios contables o técnicos. Su carácter interministerial, su velocidad de implementación y su escala lo convirtieron en un caso paradigmático de respuesta eficaz desde el punto de vista administrativo, pero también revelaron las jerarquías implícitas en las decisiones de diseño y acceso.

Por su parte, el análisis del IFE revela una política precaria, insuficiente y profundamente segmentada. Aunque alcanzó a casi 9 millones de personas, sus criterios de



elegibilidad dejaron afuera a millones de solicitantes vulnerables, incluidos migrantes, trabajadores con ingresos mínimos formales o beneficiarios de otros programas. El monto —equivalente a menos del 50% de un salario mínimo—, su carácter no periódico y la ausencia de una institucionalización más permanente, expusieron las limitaciones de una política de subsistencia extremadamente precaria.

En los comentarios finales, se sostiene provisoriamente que estas políticas reprodujeron lógicas comunes a los Estados neoliberales latinoamericanos, y lejos de mitigar el impacto desigual de la pandemia en el mercado de trabajo, agravaron un modelo fragmentado y desigual.

II. Enfoque, método y fuentes de información.

El trabajo adopta un enfoque interdisciplinario anclado en la sociología jurídica y la economía política crítica. Explora la idea de que los regímenes de bienestar y las políticas sociales no solo redistribuyen recursos, sino que también definen jerarquías entre sujetos merecedores y no merecedores de derechos sociales, reproduciendo desigualdades existentes, dialogando con autores como Esping-Andersen, Garland y Piketty. Para abonar empíricamente a esa idea, se exploran de manera comparada los principales componentes legales, políticos y económicos del ATP y del IFE, así como sus impactos diferenciales en los distintos segmentos del mercado laboral. El análisis se basa en fuentes secundarias, incluyendo legislación, estadísticas públicas, informes especializados y trabajos académicos, y también se incorporan datos primarios que fueron volcados en un informe sobre el IFE (Cristeche, 2020b) y cuadros comparativos originales que permiten visualizar con claridad los criterios de acceso, cobertura, montos, temporalidad y resultados de ambas políticas.

III. Marco teórico

Las desigualdades sociales y económicas propias del capitalismo no son simplemente una consecuencia de los mecanismos del mercado, sino que se encuentran arraigadas en



estructuras históricas, institucionales y políticas que moldean la distribución de recursos, oportunidades y poder. Como ha señalado Piketty (2015, 2021), la persistencia o incluso el aumento de las desigualdades en las últimas décadas no puede entenderse sin considerar cómo los Estados, a través de políticas laborales, fiscales y de protección social, han contribuido a reforzar o a limitar las dinámicas de concentración de la riqueza y el ingreso. Lipset (1959) advirtió tempranamente que si bien la democracia puede coexistir con ciertos niveles de desigualdad, una polarización económica excesiva tiende a erosionar la calidad democrática: alimenta tensiones sociales, deteriora la participación ciudadana y compromete la legitimidad del régimen. Sin embargo, en las últimas décadas la democracia argentina ha convivido con altos niveles de desigualdad, que si bien han generado crisis políticas severas y reclamado mayor inclusión social, no han cuestionado las bases estructurales de la desigualdad.

Lejos de funcionar como un contrapeso que repare o limite esas desigualdades, en muchos contextos contemporáneos el Estado opera como un garante de su reproducción. Como plantea Harvey (2005), el capitalismo ha desplazado su lógica hacia un régimen de acumulación por desposesión, donde el crecimiento del capital no se basa ya prioritariamente en la producción, sino en la apropiación de recursos públicos, bienes comunes y derechos colectivos. En este esquema, el Estado participa activamente a través de reformas normativas, privatizaciones, endeudamiento público y desregulación de los mercados, profundizando así el deterioro de las condiciones de reproducción de la vida social.

Por su parte, autores como Esping-Andersen (1990, 1999) han mostrado cómo los regímenes de bienestar no solo distribuyen recursos, sino que también “estratifican” socialmente a sus ciudadanos, reforzando o desafiando desigualdades preexistentes. Más en general, cuando los sistemas fiscales son regresivos, la educación está segmentada, y las políticas laborales contribuyen a la segmentación de la fuerza de trabajo, los Estados estructuran derechos, establecen criterios de elegibilidad y producen distinciones entre grupos sociales, de algún modo diferenciando entre ciudadanos “merecedores” y “no merecedores” de protección, según lógicas históricas, económicas e ideológicas de cada sistema.



La teoría neo-institucionalista ha señalado que las instituciones del bienestar no son meros canales de distribución material, sino estructuras simbólicas que moldean creencias sociales sobre lo que es justo o merecido (Rothstein, 1998). A través de su diseño normativo y sus reglas de acceso, los programas sociales imprimen jerarquías y criterios que influyen en cómo los ciudadanos perciben la desigualdad y cómo la justifican. Así, la estructura jurídica codifica al capital a través del derecho privado, y no solo reproduce relaciones de poder asimétricas, sino que es el soporte fundamental del orden económico vigente (Pistor, 2019).

En América Latina, una región caracterizada por altos niveles de desigualdad social, los sistemas de bienestar en la región han tendido históricamente a excluir a vastos sectores informales y a construir una ciudadanía social fragmentada, donde el acceso a derechos está mediado por la posición en el mercado laboral (Filgueira, 1998). En las últimas décadas, los Estados han jugado un papel ambivalente: han implementado distintas políticas sociales para reducir la pobreza, pero también han reproducido y legitimado las jerarquías sociales a través de sistemas segmentados y desiguales de protección (Kessler y Bensa, 2021).

En el contexto de la pandemia de COVID-19, esta caracterización cobra especial relevancia. La crisis sanitaria y económica puso en evidencia la precariedad estructural de grandes sectores de la población, especialmente aquellos excluidos del trabajo formal. Las políticas de aislamiento impactaron el nivel de actividad económica mientras caían los niveles de participación y de empleo y aumentaban el desempleo abierto y el subempleo, y así la proporción del trabajo asalariado formal no crecía y en cambio aumentaba la informalidad laboral (Cortes, 2023). En consecuencia, se ampliaron las brechas de ingresos y una parte creciente de la población encontraba barreras al acceso a los bienes públicos sociales. Las políticas de emergencia adoptadas por los Estados —como transferencias directas o subsidios al empleo— se implementaron con rapidez, pero también reprodujeron viejas lógicas de estratificación, al otorgar distintos niveles de protección según la posición ocupada en el mercado laboral.

El caso argentino ofrece una oportunidad relevante para examinar más de cerca estos procesos. Como en la mayoría de los países de la región, en Argentina los trabajadores asalariados informales, los cuentapropistas no profesionales y las trabajadoras domésticas



fueron los más afectados durante el 2020: perdieron el empleo, y una importante proporción pasó a la inactividad. La caída de estas ocupaciones afectó sobre todo a los hogares de bajos ingresos, lo que se reflejó en el fuerte aumento de la proporción de hogares que no tenían ingresos laborales. Sin embargo, las principales políticas de emergencia implementadas frente a la crisis —el ATP y el IFE— reprodujeron las lógicas estatales señaladas anteriormente: mientras se protegió de forma amplia y sostenida a las empresas y al trabajo formal a través del ATP, el IFE —la ayuda económica para los sectores informales y desocupados, fue muy limitada, restrictiva e intermitente.

IV. La estructura socio-económica y laboral argentina

Argentina es un país agroexportador cuya inserción en el mercado mundial ha estado determinada por la exportación de materias primas, especialmente agrícolas, y la renta generada por estas exportaciones ha constituido históricamente una fuente de riqueza adicional en disputa. Por otro lado, los sectores industriales, con baja competitividad internacional, en su mayoría han dependido de distintas protecciones y subsidios estatales para reproducirse. Desde mediados de los años setenta, la dinámica de compensaciones entre uno y otro sector mediada por el Estado entró en crisis, y comenzó a desarrollarse un proceso signado por crisis económicas periódicas, enmarcado en un contexto internacional de concentración financiera y salto tecnológico que profundizó la brecha de productividad entre Argentina y los países centrales.

En ese contexto emergieron dos dinámicas compensatorias para estimular la acumulación. Por un lado, el endeudamiento externo —impulsado inicialmente por la dictadura militar de 1976-1983— se convirtió en un mecanismo central de financiamiento estatal, pero sin orientación al desarrollo productivo. Por otro lado, se ha identificado un proceso de abaratamiento de la fuerza de trabajo como estrategia de reproducción de los capitales (Iñigo Carrera, 2007). Esta última dinámica se tradujo en una transformación estructural del mercado laboral, con el crecimiento de la precarización, la informalidad, la subcontratación, la caída de los salarios reales, y el fenómeno de los trabajadores pobres: personas con empleo —incluso formal— que no logran superar la línea de pobreza (Basualdo y Morales, 2014). La



“reducción del costo laboral” se ha convertido en una fuente de acumulación para capitales relativamente cada vez menos productivos. De hecho, algunos estudios muestran que durante las últimas décadas la plusvalía obtenida con la caída de los salarios reales ha sido más significativa que la obtenida a través de la renta agraria (Kennedy, 2014; Graña y Kennedy, 2017).

En paralelo a ese proceso de deterioro del mercado formal de trabajo, el Estado argentino ha ido expandiendo progresivamente las políticas sociales hacia los sectores informales y desocupados. En los años noventa aparecieron una red de programas de transferencia de ingreso, y luego de la crisis de 2001-2002 estas políticas se intensificaron y se sostuvieron incluso en contextos de relativa mejora económica. Así emergió lo que algunos autores denominan “protección social ampliada”: un esquema que incorpora a trabajadores informales y desocupados mediante programas como las moratorias previsionales y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Las moratorias previsionales, iniciadas en 2004, permitieron el acceso a la jubilación de millones de personas sin aportes suficientes, especialmente mujeres históricamente excluidas del empleo formal. Esta expansión llevó al sistema argentino a alcanzar una de las mayores tasas de cobertura previsional de América Latina. Sin embargo, esa ampliación vino acompañada de una degradación en la calidad de las prestaciones: la mayoría de los nuevos jubilados perciben haberes mínimos, y más del 60% de los beneficios previsionales actuales son no contributivos o provienen de moratorias (Cristeche y Muñoz, 2019). La AUH, por su parte, fue implementada en 2009 como una asignación para hijas e hijos de trabajadores informales o desocupados. Aunque logró una cobertura significativa —alcanzando a casi 4 millones de niñas y niños—, el monto del beneficio es considerablemente inferior al de las asignaciones familiares para trabajadores formales, y su capacidad de protección frente a la pobreza es limitada. La AUH, al igual que otras políticas como Potenciar Trabajo o la Tarjeta Alimentar, constituye una red de contención con prestaciones muy bajas y escasa capacidad de empoderamiento social.

En los hechos, estas políticas han extendido derechos sociales básicos a sectores históricamente excluidos. Sin embargo, al hacerlo sin modificar las estructuras productivas ni



revertir la informalidad laboral, han contribuido a consolidar un régimen dual de ciudadanía social. Por un lado, un sector otrora mayoritario protegido por los beneficios del trabajo formal y, por el otro, una porción cada vez más creciente de trabajadores precarios que acceden a derechos de manera degradada, condicionada y parcial. Este proceso se ha traducido también en una transformación del rol del Estado. Si en sus orígenes el sistema de bienestar buscaba complementar el salario con beneficios sociales para trabajadores registrados, en las últimas décadas se ha vuelto el principal proveedor de ingresos para quienes el mercado laboral ya no integra. Así, las políticas de transferencia de ingresos, originalmente pensadas como soluciones transitorias, se volvieron estructurales; con el Estado asumiendo un rol importante en el sostenimiento de la reproducción social de la población más empobrecida (Cristeche, 2020).

La llegada de la pandemia del COVID-19 encontró a la Argentina en una situación de extrema fragilidad. La crisis económica de 2018-2019 dejó una economía con inflación descontrolada, caída del salario real, alto nivel de endeudamiento externo y restricción fiscal. Según datos oficiales, entre 2018 y 2019 los salarios del sector privado formal cayeron un 16%, los públicos un 23% y el salario mínimo un 22%; mientras la pobreza subió al 35,5% y más del 50% de los trabajadores se encontraban en la informalidad (Cristeche, Vértiz y Aguirre, 2024). Además, el Estado carecía de crédito y de capacidad fiscal expansiva. Este panorama no solo condicionó la respuesta estatal ante la pandemia, sino que expuso con crudeza los límites de un modelo de acumulación con una estructura laboral muy fragmentada.

V. El Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP).

La mayoría de los países de América Latina implementaron medidas excepcionales orientadas a contener el impacto económico negativo que significó la pandemia, especialmente sobre las empresas del sector formal. Estas políticas, adoptadas entre 2020 y 2021, buscaron que la dinámica de acumulación de capital se dañara lo menos posible, evitar una ola de quiebras y despidos, sostener la producción, y garantizar un mínimo de estabilidad en el empleo asalariado. En general, se estructuraron a través de subsidios estatales a las



nóminas salariales, créditos blandos, alivios fiscales y programas de suspensión contractual con compensaciones parciales pagadas por el Estado (Cepal, 2020).

En Brasil, se implementó el Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), que habilitó dos mecanismos: la reducción proporcional de jornada y salario, y la suspensión temporal del contrato de trabajo, ambos acompañados por subsidios estatales directos a los trabajadores (Scher y Marcolino, 2020). En Chile se permitió a las empresas suspender los contratos de trabajo o reducir jornadas, mientras los trabajadores accedían a pagos del seguro de cesantía financiado por el Estado. En Colombia, se aplicó el Programa de Apoyo al Empleo Formal, que otorgó un subsidio estatal del 40% del salario mínimo a las empresas que acreditaran una caída sustancial de ingresos (Baena, 2022). En Perú, el programa Reactiva Perú se centró en otorgar líneas de crédito garantizadas por el Estado para que las empresas pudieran financiar planillas, alquileres y pagos a proveedores. En Uruguay se combinó una política de subsidio por desempleo parcial con créditos a tasas subsidiadas y diferimientos fiscales para empresas (Raso Delgue & Charrutti Garcén, 2020). En República Dominicana se implementó el programa Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado y el Estado asumió parte del salario de trabajadores formales de empresas que habían cerrado temporalmente. Panamá desarrolló el Programa Panamá Solidario – Empresas, que contempló subsidios salariales, transferencias para el sostenimiento de la nómina y exoneraciones temporales de impuestos.

En Argentina, el gobierno implementó el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) en abril de 2020, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 332/2020, como una respuesta urgente frente al impacto económico generado por la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento dispuestas mediante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Más adelante, fue ampliado mediante el Decreto 376/2020 en el marco del DNU 260/2020¹. La finalidad de este programa fue atenuar el impacto de la recesión sobre el empleo registrado y sostener la continuidad del entramado

¹ Por medio de este Decreto, el gobierno argentino amplió por un año la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N.º 27.541, en virtud de la pandemia de COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La norma otorgó facultades extraordinarias a la autoridad sanitaria nacional y habilitó, entre otras medidas, la implementación del aislamiento social obligatorio.



productivo del país². El Estado asumía una parte del salario de trabajadores del sector privado, mientras que las empresas se comprometían a no realizar despidos sin causa durante el período de asistencia. El programa se aplicó principalmente entre abril y diciembre de 2020 y alcanzó a más de 2 millones de trabajadores (Heredia, 2022).

País	Instrumento Legal	Nombre del Programa	Objetivo Principal
Argentina	Decreto 332/2020	ATP	Sostener empleo formal privado y evitar despidos
Brasil	Medida Provisória N° 936 y Ley N° 14.020	Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda)	Preservar el empleo
Chile	Ley N° 21.227	Ley de Protección al Empleo	Mantener vínculos laborales durante suspensión de actividades
Colombia	Decreto Legislativo 639 de 2020	PAEF	Subsidio a empresas para evitar despidos por caída de ingresos
Perú	Decreto Legislativo N° 1455	Reactiva Perú	Garantizar liquidez a empresas para sostener planillas y pagos
Uruguay	Resolución del Ministerio de Trabajo (marzo 2020)	Subsidio parcial + créditos	Evitar despidos mediante reducción de jornada subsidiada
República Dominicana	Decreto 143-20	FASE	Preservar el empleo formal en empresas cerradas por cuarentena
Panamá	Decreto Ejecutivo N° 400 de 2020	Panamá Solidario – Empresas	Evitar quiebra de pymes y sostener el empleo

Fuente: Elaboración propia

El ATP puede ser comprendido dentro de las políticas socioproductivas, un tipo de intervención estatal que trasciende el enfoque asistencial clásico. Estas buscan articular objetivos económicos y sociales, garantizando condiciones de reproducción para ciertos sectores y operando también sobre la distribución primaria del ingreso mediante subsidios o

² Además de estos decretos, se emitieron diversas normas complementarias para la implementación y regulación del ATP, incluyendo decisiones administrativas y resoluciones generales de la AFIP. Estas normas establecieron los criterios de elegibilidad, los procedimientos para solicitar los beneficios y las condiciones para su otorgamiento.



estímulos a la producción (Abramovich, 2007). Este tipo de políticas desafía la clásica distinción entre política social y política económica, no solo por el tipo de prestaciones involucradas, sino por su capacidad para integrarse a estrategias de acumulación más amplias (Abramovich, 2007). En esta línea, y como señala Hopp (2013), el trabajo no solo constituye una fuente de derechos, sino también el principal mecanismo de inclusión social. El ATP se centró precisamente en garantizar ingresos mediante la preservación del empleo registrado que venía en descenso desde hacía años.

La elaboración del programa estuvo a cargo de un equipo interministerial encabezado por la Jefatura de Gabinete y con participación de los ministerios de Economía, Trabajo y Desarrollo Productivo, la AFIP y el Banco Central. Su diseño fue centralizado, sin intervención de otros actores -como sindicatos, gobiernos provinciales- y se articuló en el marco del Comité de Evaluación y Monitoreo. Según Gené (2022), este dispositivo técnico expresó una construcción institucional orientada por el Poder Ejecutivo Nacional con fuerte impronta ejecutiva y pragmática.

Desde su concepción, el ATP se estructuró en base a dos criterios centrales: el sector de actividad económica y la caída interanual de la facturación. Quedaron excluidas las empresas pertenecientes a sectores considerados esenciales, y se diferenciaron actividades críticas y no críticas. Para acceder a los beneficios, las empresas debían demostrar una reducción significativa de ingresos, o bien tener gran cantidad de personal afectado por contagios, aislamiento o tareas de cuidado.

El programa contempló un conjunto diverso de instrumentos: el pago estatal del 50% del salario de trabajadores en relación de dependencia (hasta un tope de dos salarios mínimos), la exención de hasta el 95% de las contribuciones patronales al SIPA, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, una extensión del sistema de prestaciones por desempleo, y a partir de julio de 2020, líneas de crédito a tasa subsidiada para empresas. Estas herramientas se combinaron con criterios de condicionalidad: desde la primera ronda se estableció que las empresas beneficiadas no podían distribuir utilidades, recomprar acciones, adquirir títulos valores ni acceder al mercado de cambios. Más adelante, estas restricciones se



extendieron también a empresas medianas e incluyeron topes al incremento de honorarios para directivos.

El ATP se desarrolló a lo largo de nueve rondas, que introdujeron modificaciones sucesivas en los criterios de acceso, en los topes de ayuda y en la población objetivo. En la segunda ronda, por ejemplo, se impusieron las primeras restricciones financieras a grandes empresas. En la cuarta ronda se sumaron los créditos a tasa subsidiada para firmas con caída moderada de ingresos. La quinta incorporó incentivos al empleo mediante el reintegro total de los créditos a quienes contrataran nuevos trabajadores. En la séptima ronda, el salario complementario fue restringido a los sectores críticos. La Decisión Administrativa 721/2020 también amplió los criterios de acceso para incluir actividades recientemente afectadas y empresas de creación más reciente, flexibilizando los parámetros de comparación interanual de facturación.

Aunque el ATP fue ampliamente valorado por su capacidad de implementación rápida y su escala, también recibió críticas relevantes. Entre ellas, la falta de segmentación inicial, permitió que grandes empresas accedieron al beneficio en igualdad de condiciones que las mipymes, y el uso del código de actividad registrado en AFIP como criterio excluyente, que no siempre reflejaba adecuadamente la situación real de las firmas. A esto se sumaron controversias en torno a las restricciones impuestas a las beneficiarias, que llevaron a la renuncia voluntaria de muchas grandes compañías (Heredia, García Sosa, & Daniel, 2023).

A pesar de estas limitaciones, el programa cumplió un rol central en la contención del empleo formal y la sostenibilidad de las cadenas productivas en un momento de crisis sin precedentes. Su diseño técnico, capacidad de adaptación y articulación interinstitucional lo posicionan como una de las políticas más relevantes implementadas durante la pandemia, y como un antecedente clave para repensar el rol del Estado en la relación entre capital y trabajo en contextos de emergencia. Tras su finalización en 2021, el ATP fue sucedido por el programa Repro II, de menor alcance y focalización más estricta.

V.I El Ingreso Familiar de Emergencia.



El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue creado por el Decreto 310/2020 el 23 de marzo de 2020, apenas cuatro días después de que el Gobierno Nacional decretara la primera cuarentena total en todo el país. La política fue diseñada por el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Economía —más específicamente por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG)—. En el preámbulo del decreto se reconoció que, como resultado de las medidas adoptadas para proteger a la población, frenar el ritmo de contagios y fortalecer la capacidad del sistema de salud,

“Se prevé que las personas vinculadas al sector informal de la economía, monotributistas de bajos ingresos y trabajadoras de casas particulares sufrirán una fuerte discontinuidad y/o pérdida de ingresos durante el período de aislamiento, afectando notoriamente el bienestar de sus hogares, dada la situación de vulnerabilidad económica en la que se encuentran la mayoría de estos grupos poblacionales”.

El decreto también asumió que las políticas sociales vigentes “resultan insuficientes para afrontar los efectos de la pandemia sobre los ingresos de estos hogares, cuya subsistencia inmediata depende de lo que logran obtener diariamente con su trabajo”. De hecho, según el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP), en 2019 los beneficios sociales representaban, en promedio, solo el 34% del ingreso total de quienes los recibían (Hagman, 2020).

El IFE fue definido como una “prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional”, cuyo objetivo era “compensar la pérdida o disminución significativa de ingresos de personas afectadas por la emergencia sanitaria” (art. 1). Algunos especialistas también lo definieron como un “beneficio incondicional” (Arcidiácono y Gamallo, 2020), o un “seguro de desempleo universal e integral” (Pastraña y Trajtemberg, 2020). El beneficio consistía en un pago único de \$10.000 (aproximadamente U\$S142 al tipo de cambio oficial de entonces), a ser recibido por un solo integrante del grupo familiar, y se abonaría una única vez en el mes de abril de 2020 (art. 3).

Según el artículo 2, serían beneficiarios: a) personas desocupadas; b) trabajadores informales y monotributistas de las categorías A, B y monotributo social; c) trabajadoras de



casas particulares. El mismo artículo estableció una serie de requisitos que resultan problemáticos desde una perspectiva de derechos: a) Ser argentino nativo o naturalizado, o extranjero con residencia legal no inferior a dos años; b) Tener entre 18 y 65 años; c) No percibir, ni el solicitante ni ningún integrante del grupo familiar, ingresos provenientes de: trabajo registrado en el sector público o privado; prestaciones por desempleo; jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas; monotributo categoría C o superior; o programas sociales como Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo, u otros (exceptuando la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo, y el PROGRESAR).

La AFIP estimó inicialmente que el IFE alcanzaría a unas 3,6 millones de personas (aproximadamente el 17% de la Población Económicamente Activa - PEA), pero para el 30 de marzo de 2020 ya se habían registrado más de 7 millones de solicitantes, lo que encendió las primeras alarmas sobre la gravedad de la situación social; y finalmente, se registraron un total de 12 millones de personas. El primer pago del IFE llegó a unos 8,3 millones de beneficiarios, cifra que aumentó a 9 millones en el segundo y tercer pago, alcanzando entre el 70% y el 74% de quienes lo solicitaron. La medida cubrió alrededor del 41% de la PEA y, al tratarse de un beneficio por hogar, tuvo un alcance indirecto aún mayor.

El análisis socioeconómico de los solicitantes realizado por la DNEIyG mostró que el 42,5% eran trabajadores informales, el 35,6% monotributistas de bajos ingresos (categorías A y B), el 18,3% personas desocupadas, y el 3,7% trabajadoras de casas particulares (DNEIyG, 2020). Además, el 64% de los potenciales beneficiarios estaba por debajo de la línea de pobreza y el 17% por debajo de la línea de indigencia. El 63,5% no tenía cobertura de salud y casi el 80% se desempeñaba en actividades fuertemente afectadas por las restricciones sanitarias. Del total de beneficiarios, el 55,7% fueron mujeres (alrededor de 5 millones), mientras que unos 4 millones fueron varones. Esto se explica, en parte, porque cerca del 27% de los beneficios fueron otorgados a titulares de la AUH, entre quienes las mujeres representan más del 90%.

La política presentó diversos déficits de diseño e implementación. Uno de los principales fue la exigencia de nacionalidad argentina o residencia legal de al menos dos años, lo que dejó afuera al 80% de los inmigrantes, un grupo particularmente vulnerable



(CELS, 2020). Otra razón frecuente de rechazo (la más significativa) fue percibir algún tipo de ingreso formal o social, sin importar el monto. Así, si alguien en el hogar cobraba un seguro de desempleo de apenas U\$85 mensuales, o una pensión mínima, el beneficio era denegado. Incluso si un jubilado compartía el hogar con personas en situación de desempleo total, el grupo familiar quedaba excluido. El decreto también preveía una evaluación de las “condiciones socioeconómicas previas” del hogar para determinar si se encontraba en “situación de real necesidad”. Si los ingresos del hogar en los seis meses previos habían superado los U\$485 mensuales (dos salarios mínimos), o si poseía una vivienda valuada en más de U\$25.000, se consideraba que no necesitaba asistencia estatal.

Estos umbrales, sumamente modestos, reflejan un criterio restrictivo que no contempló la realidad de los hogares pobres, y las restricciones contrastan fuertemente con los criterios del programa ATP (Asistencia al Trabajo y la Producción), dirigido a trabajadores formales, donde el Estado subsidió salarios durante más tiempo y sin exigir condiciones vinculadas a la rentabilidad o solvencia de las empresas. Por falta de uno u otro requisito, un total de entre 3 y 3,7 millones de solicitudes fueron rechazadas.

Más allá de las exclusiones, la principal debilidad del IFE fue el monto del beneficio, su falta de continuidad y la total imprevisibilidad. El pago único de U\$142 era claramente insuficiente para cualquier hogar vulnerable en un contexto de absoluta parálisis económica. Representaba apenas el 57% de un salario mínimo (U\$247) y el 46% del salario promedio en el sector informal (U\$310) (INDEC, 2020b). Para un hogar tipo (dos adultos y dos niños), incluso considerando que recibieran dos AUH, la ayuda total representaba solo el 35% de la canasta básica total (U\$660). Además, como el IFE se pagó solo tres veces durante todo el año, el promedio mensual fue de apenas U\$35 por hogar. En esos términos, la cobertura anual equivalió al 19% de la línea de pobreza y al 45% de la línea de indigencia. Incluso sumando la Tarjeta Alimentar, el total alcanzado no superó el 26% de la línea de pobreza y el 52% de la indigencia.

El criterio de “un solo beneficio por hogar” perjudicó especialmente a las familias numerosas y a aquellas con niñeces, que recibieron menos ayuda por persona. En muchos casos, como muestran varios estudios, el IFE vino a suplir la pérdida de dos o tres ingresos en

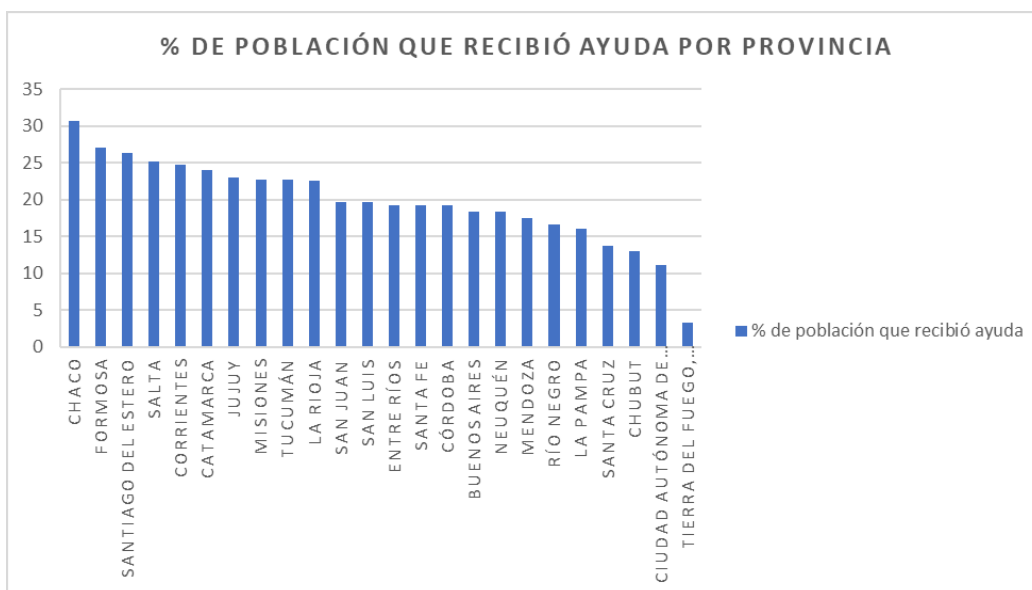


un mismo hogar (ODSA, 2020; Cristeche, 2020). Los retrasos en el pago también afectaron la eficacia de la medida. Aunque el decreto establecía el pago en abril de 2020, solo el 29% de los beneficiarios lo recibió en ese mes. Al 24 de mayo, 5,9 millones (71%) habían cobrado, mientras que 2,4 millones (29%) seguían esperando. El segundo pago llegó recién entre junio y julio, y el tercero, en septiembre.

La falta de previsibilidad fue otra debilidad central, especialmente grave para los sectores más vulnerables. En un principio, se anunció que el IFE sería un pago único. Dos meses después, se confirmó un segundo desembolso. Luego, durante semanas, no hubo información oficial, hasta que a fines de agosto se anunció el tercer pago. En diciembre, circuló el rumor de un IFE de fin de año, que generó expectativas, pero nunca se concretó.

Estas características —la insuficiencia del monto, la inestabilidad en el tiempo y los criterios restrictivos— trascienden los errores esperables de una política diseñada en situación de emergencia. Lo más preocupante fue que, a pesar del panorama desolador para los sectores vulnerables en 2020, el Presupuesto 2021 no previó ningún tipo de asistencia similar. El Gobierno apostó a que la recuperación económica y una mejora en la situación sanitaria permitirían revertir la crisis social, haciendo innecesarios programas como el IFE o el ATP. Sin embargo, ya en el cuarto trimestre de 2020 esta previsión se reveló errada. Si bien el crecimiento del cuentapropismo de subsistencia y los aumentos en la AUH y la Tarjeta Alimentar contuvieron en parte la indigencia (10,4% en el cuarto trimestre vs. 10,6% en el tercero), la pobreza se mantuvo en niveles elevados y se profundizó la brecha de pobreza.

En el siguiente gráfico se puede observar el porcentaje de la población por provincia que fue asistida por este programa. A primera vista, se evidencia una fuerte desigualdad territorial: las provincias del norte y noreste (Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Salta, entre otras) concentran los mayores porcentajes de población asistida. Por el contrario, las jurisdicciones con menor porcentaje de beneficiarios como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chubut y Santa Cruz. El gráfico ilustra, de manera clara, cómo las diferencias estructurales en el desarrollo económico provincial se traducen en niveles dispares de cobertura de ayuda.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)*³

VII. Reproducción de la desigualdad a través del ATP y el IFE

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que sintetiza los principales contrastes entre el ATP y el IFE, retomando el marco teórico propuesto y el análisis desarrollado en las secciones anteriores. Lejos de tratarse de meras diferencias técnicas o administrativas, estas políticas expresan modelos diferenciados de intervención estatal que reproducen las desigualdades sociales preexistentes. El cuadro permite visualizar cómo -bajo lógicas institucionales distintas- el Estado segmentó la protección social según la inserción productiva de los sujetos, otorgando respuestas diferenciadas en función del lugar que ocupan las personas en la estructura económica (Esping-Andersen, 1999).

Dimensión analítica	ATP (Asistencia al Trabajo y la Producción)	IFE (Ingreso Familiar de Emergencia)
---------------------	---	--------------------------------------

³ <https://datos.gob.ar/dataset?tags=IFE>



Órganos estatales a cargo de su diseño e implementación	Gobernanza interministerial (Jefatura de Gabinete, AFIP, BCRA, Economía, Trabajo y Desarrollo Productivo)	Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Economía (DNEIyG)
Instrumento	Creación por decreto	Creación por decreto
Destinatarios de la política pública	Trabajador formal en relación de dependencia (sector privado)	Trabajadores informales, cuentapropistas de bajos ingresos y desocupados
Tipo de política	Política socioproductiva, contributiva, con incentivos al capital	Política asistencial, no contributiva, focalizada en sectores vulnerables.
Mecanismo de implementación	Ingreso canalizado vía empleadores, con subsidios salariales, beneficios fiscales y financieros	Transferencia directa individual por sistema bancario.
Alcance temporal	Cobertura sostenida (abril–diciembre 2020), continuidad mensual	Tres pagos puntuales, sin garantía de continuidad
Capacidad de adaptación y previsibilidad	Alta: ajustes normativos en nueve rondas. Ajuste progresiva de criterios	Baja: sin reglas claras, sin calendario oficial, alto grado de incertidumbre
Condicionalidad de acceso	Flexible: basada en sector económico y caída de facturación	Restictiva: múltiples exclusiones por ingresos, prestaciones previas, y residencia
Efecto estructural en el orden laboral	Refuerza la centralidad del empleo formal y consolida su protección estatal	No cuestiona la exclusión estructural del trabajo informal ni la informalidad
Modelo de intervención estatal	Estado como garante del capital productivo y sostenedor de la acumulación	Estado como amortiguador social: contención mínima para evitar estallidos



Función en la reproducción social	Refuerzo de la fuerza de trabajo formal y del orden capitalista estructural	Administración diferencial de la pobreza: paliativo sin transformación social
-----------------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

VII. Reflexiones finales

Las dos principales políticas de emergencia implementadas en Argentina durante la pandemia operaron como mecanismos diferenciados de intervención estatal sobre los distintos segmentos del mercado de trabajo, reforzando jerarquías sociales preexistentes. El contraste entre el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) no se reduce a su diseño administrativo o a su cobertura temporal. Por el contrario, expresa modos opuestos de concebir el vínculo entre Estado, capital y trabajo. Mientras el ATP se articuló como una política socioproductiva orientada a sostener a los capitales tomadores de empleo formal, el IFE constituyó una respuesta precaria y transitoria de transferencia de ingresos para contener a los sectores económicamente más vulnerables.

Las diferencias en términos de institucionalidad, criterios de acceso, duración, previsibilidad y función estructural muestran con claridad las diferencias en la protección a uno y otro segmentos del mercado laboral. La comparación entre el ATP y el IFE pone en evidencia que la acción estatal no necesariamente mitiga los patrones de desigualdad estructural, sino que puede contribuir a consolidarlos. El discurso del “Estado presente” funcionó como cobertura simbólica de una intervención diferencial que, antes que garantizar derechos de manera universal, organizó la protección social en clave jerárquica, reforzando la lógica del capital y las fronteras internas del mundo del trabajo.

VIII. Bibliografía

Abramovich, V. (2007). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: PNUD.

Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. *Serie de Debates*, (2).



Baena Hernández, S. (2022). El impacto del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) sobre la preservación de empleos en Colombia ante el choque del COVID-19. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1992/58148>

Basualdo, E. (2013). *Estudios de historia económica argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Basualdo, V., & Morales, D. (2014). *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica.

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). (2020). La población migrante debe acceder al ingreso familiar de emergencia. 22 de abril. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2020/04/la-poblacion-migrante-debe-acceder-al-ingreso-familiar-de-emergencia/>

CEPAL. (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID 19)*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/items/0180538f-67e0-4f8b-a36a-c87beefa82fb>

Cortés, R. (2023). *El Estado, el derecho y las desigualdades estructurales en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cristeche, M., Vértiz, F. y Aguirre, Y. (2024). Políticas Públicas y Acceso a la Vivienda en Argentina durante el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 40, 75-111.

Cristeche, M. (2020). Capital Accumulation, the Role of the State and Human Rights in Argentina. *Oñati Socio-Legal Series Journal*. V. 10 (4), p. 717-743.

Cristeche, M. (2020b). Ingreso Familiar de Emergencia. *Informe de Investigación*, mayo 2020. Instituto de Cultura Jurídica, UNLP. Disponible en: https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco_fotos/academica/Informe%20IFE%20ICJ-UNLP.pdf

Cristeche, M. y Muñoz, P. (2019) Sistema previsional y modelación de los derechos de la vejez en Argentina (2003-2017). *Revista de Derecho*, N° 52, p. 13-36.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Reino Unido: Oxford University Press.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.), *Ciudadanía y política sociales* (pp. 27-58). San José de Costa Rica: FLACSO / SSRC.

Gené, M. (2022). La decisión política en la urgencia. Sobre la confección del IFE y el ATP frente a la pandemia en Argentina. En M. Herrera (Ed.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid19 y después* (pp. 55-76). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Graña, J., y Kennedy, D. (2017). Rezago productivo y sus fuentes de compensación: la vigencia de los limitantes estructurales del ciclo económico argentino al comienzo del siglo XXI. *Cuadernos del CENDES*, 95(34), 91-116.

Hagman, I. (2020). ¿Llegó el momento del salario universal? *Panamá Revista*, abril de 2020.



Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. *CLACSO*, 99-129.

Heredia, M., García Sosa, S., & Daniel, C. (2023). ¿Asistir al capital? La reconfiguración de la asistencia estatal en tiempos de COVID-19. En J. Caravaca & C. Daniel (Eds.), *Afrontar lo inesperado. El Estado argentino ante la crisis global del covid19* (pp. 99-116). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Heredia, M. (2022) (coord.). Qué pudo y qué no pudo el Estado: Frente a la emergencia covid-19 y después. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Hopp, M. (2013). El trabajo, medio de integración o recurso de la asistencia. *Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)*.

Kennedy, D. (2014). *A world of struggle: How power, law, and expertise shape global political economy*. Princeton: Princeton University Press.

Kessler, G., & Benza, G. (2021). *La ¿Nueva? Estructura social de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Lipset, S. M. (1959). *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*. *The American Political Science Review*, 53(1), 69–105. <https://doi.org/10.2307/1951731>

ODSA (Observatorio de la Deuda Social Argentina). (2020). La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Abril. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOC-EST-POBREZA-PRIVACIONES-INGRESOS.pdf>

Pastrana, F., & Trajtemberg, D. (2020). La negociación colectiva en tensión. Nuevos y viejos condicionantes al régimen salarial argentino. *FESUR*. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16150.pdf>

Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Piketty, T. (2021). From basic income to inheritance for all. *Le Monde France (Le Blog de Thomas Piketty)*, mayo 2021.

Pistor, K. (2019). *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton: Princeton University Press.

Raso Delgue, J., & Charrutti Garcén, M. del L. (2020). *Uruguay: el impacto del Coronavirus en las relaciones laborales*. Noticias CIELO.

Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scherer, C., & Marcolino, A. (2020). *O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda diante dos impactos da Covid-19*. *Revista Ciências do Trabalho*, (17). <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/255/pdf>