

# La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia.

Messina, Giuseppe Manuel.

Cita:

Messina, Giuseppe Manuel (2024). *La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia*. e-ISSN: 2362-2105 - *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13, 304-329.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/53>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/f6M>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia

*Income Support and Social Protection in Pandemic and Post-Pandemic Argentina*

## **Giuseppe M. Messina**

Investigador CONICET en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Gioja (Universidad de Buenos Aires)  
giuseppemessina@derecho.uba.ar

## **Resumen**

El artículo estudia las principales medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19 y en el periodo inmediatamente posterior en tres áreas de la protección social argentina: las transferencias a personas mayores, a hogares con niños/as y adolescentes y a personas en edad laboral. Se adopta un método mixto cuantitativo y cualitativo de análisis de las estadísticas oficiales, los datos presupuestarios del gobierno nacional y la legislación, enfocando los programas Alimentar, Potenciar Trabajo e Ingreso Familiar de Emergencia, las prestaciones del sistema previsional y de las asignaciones familiares. El objetivo de la investigación es analizar cómo evolucionó durante el periodo seleccionado la cobertura de la población destinataria de esos programas y la suficiencia de los montos otorgados en términos de la línea de pobreza. Entre los principales resultados se destaca la insuficiencia de los montos otorgados, la caída del gasto real en políticas sociales (con algunas excepciones) y la ausencia de medidas de carácter universal para la población en edad laboral.

## **Fecha de recepción:**

17.8.23

## **Fecha de aceptación:**

9.12.23

**Palabras clave:** protección social - transferencias de ingresos - pandemia - pospandemia - niños y adolescentes

### **Abstract**

*The article studies the main federal government actions implemented during the COVID-19 pandemic and its aftermath, in three areas of Argentina's social protection: income transfers for the elderly, for households with children and adolescents and for working-age individuals. A mixed research method - quantitative and qualitative - is conducted for the analysis of the official statistic as well the federal government budget and the legislation in force, focusing on programs such as Alimentar, Potenciar Trabajo, Family Emergency Income and the benefits provided by the pension and family allowance systems. The objective of the investigation is to explore how the coverage of social programs evolved and what is the adequacy of income transfers in terms of national poverty threshold within the selected period. Initial findings indicate an inadequacy of income transfers, a decline in real spending on social policies (with some exceptions) and the absence of a universal income transfer for the working-age population.*

**Keywords:** *social protection - income transfers - pandemics - postpandemics - children and youth*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Este artículo trata sobre la protección social en Argentina en el año de mayor impacto de la pandemia del COVID-19 (2020) y el periodo inmediatamente posterior (años 2021-2022), tocando tres grandes áreas de la política social: las transferencias a hogares con niños/as y adolescentes, a personas mayores y a personas adultas con dificultades de inserción laboral. Como base de comparación, se tomará el periodo previo a la pandemia, incluyendo la crisis económico-financiera de los años 2018-2019. En la investigación se adoptó un método mixto cuantitativo y cualitativo de análisis de la información secundaria disponible. Las principales fuentes utilizadas fueron las estadísticas oficiales de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), los datos presupuestarios del gobierno nacional (Oficina Nacional del Presupuesto - ONP) y la legislación publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Luego de una primera sección donde se presenta una discusión teórica en torno a la protección social, en una segunda sección se discuten las medidas vigentes durante la pandemia, la definitiva implementación del programa Alimentar y el Potenciar Trabajo, la sanción del Ingreso Familiar de Emergencia y los cambios observados en el sistema previsional y en el sistema de asignaciones familiares. En la tercera parte del trabajo se analiza cómo varió la cobertura de la población destinataria de los principales programas de protección social y el alcance (suficiencia) de las prestaciones otorgadas por los mismos. De esta forma se quieren evidenciar algunas de las problemáticas persistentes en la política social argentina: desigualdades en la cobertura, insuficiencia de los montos otorgados y consolidación de la brecha entre contributivo y no contributivo.<sup>2</sup>

Para interpretar la evidencia empírica que se presentará a lo largo del artículo, debe tenerse en cuenta que Argentina ha sido uno de los países más afectados por la pandemia provocada por el coronavirus Covid-19.<sup>3</sup> Por los altos niveles de desigualdad social e informalidad en el empleo, las brechas en la protección social y, más en general, los altos niveles de precariedad que caracterizan al país, los efectos de la pandemia afectaron con más intensidad a los hogares más vulnerables y vinculados al sector informal de la economía (Albrieu y Ballesty 2020; Alzúa y Gosis 2020; Ernst et al. 2020; OIT 2020; Dalle 2022; Salvia, Poy y Pla 2022; González y Garriga 2023).<sup>4</sup> Por otra parte, Argentina enfrentó esta grave coyuntura en una posición de debilidad a causa de la crisis financiera y económica iniciada en el año 2018, vinculada al endeudamiento externo.<sup>5</sup> Este contexto limitó los recursos del Estado nacional para reaccionar frente a la situación. Las medidas que el gobierno nacional implementó en el primer año de la pandemia significaron un esfuerzo presupuestario del 6% del PIB. En comparación, el gasto extraordinario promedio de la región latinoamericana fue del 8% del PIB, destacándose países como Brasil, Chile o Perú con un gasto por arriba del 10% (FMI 2020).

**Cuadro 1.** Principales indicadores del contexto económico y social argentino durante la crisis

Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Fuentes
Variación PIB (%)	-2,1	2,8	-2,6	-2,0	-9,9	10,7	5,0	INDEC, 2023a
PIB per cápita (US \$ de 2015)	13.360	13.595	13.105	12.716	11.341	12.402	12.932	Banco Mundial, 2023
Tasa de empleo (%)	41,9	42,1	42,3	42,6	38,3	42,4	44,2	INDEC, 2023b
Tasa de desempleo (%)	8,5	8,4	9,2	9,8	11,5	8,8	6,8	INDEC, 2023b
Índice salarios reales	100,0	102,1	89,7	82,1	80,3	81,6	79,8	Elaboración propia de INDEC, 2023c y 2023d
Tasa de pobreza	30,3	27,2	29,7	35,4	41,5	39,0	37,9	INDEC, 2023e

**Nota:** Promedios anuales. Los datos de mercado de trabajo del año 2016 hacen referencia a los trimestres del 2° al 4°. El índice de salarios reales hace referencia al dato de diciembre de cada año. Los datos del 3° trimestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia, los del 3° trimestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia–Río Grande.

En el Cuadro 1 se muestran algunos indicadores que describen la intensidad de la crisis en el periodo bajo análisis en términos de caída del producto interno bruto (PIB), empleo, salario real e incremento del desempleo y la pobreza. Pese a la recuperación pospandemia en los años 2021 y 2022, al final del periodo no se había vuelto a los niveles precrisis en términos de PIB, pobreza y salarios. Sólo los indicadores del mercado laboral mostraban una situación mejor respecto al periodo previo, aunque con más informalidad y menos ingresos<sup>6</sup>. Este es el contexto económico y social en el que debieron funcionar las principales instituciones de la política social argentina y en el que se inscriben las medidas adoptadas por el gobierno frente a la crisis. Deberán tenerse en cuenta estos condicionantes coyunturales para interpretar la evidencia empírica que se presentará en las siguientes secciones. Previamente se desarrollará una breve discusión sobre el concepto de protección social y las otras categorías analíticas que guiaron esta investigación.

### Algunas categorías de análisis sobre protección social

El concepto de protección social hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes), así como las medidas para garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales, como educación y salud, mediante

provisión pública. Estas instituciones también constituyen mecanismos clave para la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población. En este sentido, y de acuerdo con la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2012), el sistema de protección social abarca tanto a la seguridad social de tipo contributivo, fundada en los aportes de los trabajadores/as formales, como a los programas no contributivos que constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos para garantizar un nivel de vida adecuado para todos los residentes de un determinado territorio nacional.<sup>6</sup> Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente en términos de los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación; en términos de los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y su capacidad económica; y, por último, en términos de la estratificación social que contribuye a consolidar (Esping-Andersen 1993).

En el caso de las instituciones de tipo contributivo, este efecto es un reflejo de las desigualdades existentes en el mercado laboral, debido a que las prestaciones que corresponden a cada persona trabajadora dependen de los aportes realizados en el curso de su trayectoria en el empleo. En este esquema, las personas trabajadoras estables del sector formal y sus familiares directos gozan de una mayor protección relativa frente a los riesgos sociales cubiertos por la seguridad social, recibiendo una prestación cuyo monto está vinculado a sus niveles salariales. En cambio, las personas que hayan tenido carreras laborales intermitentes, irregulares, o bien caracterizadas por informalidad y/o precariedad, bajos salarios, etc., son excluidas de este mecanismo y deben ser cubiertas por programas no contributivos de tipo asistencial, con niveles de protección que suelen ser menos generosos (Pautassi, y Gamallo 2015).<sup>7</sup>

Esta segmentación de las prestaciones no es neutral respecto a otras formas transversales de desigualdad que impactan sobre el mercado laboral, como por ejemplo el género. Así las mujeres, caracterizadas por una menor tasa de actividad y empleo, una mayor tasa de desempleo e informalidad, y menores salarios, logran un acceso comparativamente menor a los esquemas contributivos y, en el caso que accedan, reciben prestaciones de menor cuantía. Además, son sobrerrepresentadas en las prestaciones de tipo no contributivo, que en muchos casos están vinculadas a condicionalidades o contraprestaciones que cargan en mayor medida sobre las mujeres, además de sufrir el bajo valor social atribuido al trabajo de cuidados (reproductivo) que ejercen en mayor medida (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022).

Estos efectos contradictorios derivan tanto del monto como de las condiciones de acceso a una prestación. Siguiendo a la literatura sobre regímenes de bienestar, las políticas sociales se moldean según los principios de necesidad, contribución o ciudadanía, en correspondencia con modelos –o tipos ideales–. Sobre la base del principio de necesi-

dad, en el régimen liberal el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los “pobres merecedores”, con mecanismos de focalización como los test de ingreso y similares. El resultado es un bajo grado de desmercantilización y una reproducción de la estratificación que se genera en otras esferas (laboral, económica), con un efecto redistributivo bajo.

En el régimen conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo (la seguridad social), donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor/a e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste/a. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende la desmercantilización es intermedia, mientras que el efecto sobre la consolidación de la estratificación social preexistente es máximo y la redistribución opera dentro de cada categoría laboral. Por último, en el régimen de tipo socialdemócrata las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de los derechos de ciudadanía, produciéndose un grado elevado de desmercantilización, mientras que los efectos de estratificación social son menores al modelo conservador (Esping-Andersen, 1993).

Naturalmente, se trata de útiles categorías analíticas, que deberán ser adaptadas al caso concreto de cada país en un momento histórico determinado. En general, se observarán configuraciones híbridas en cada área de la política social, tanto en términos de los principios que las regulan, como de la naturaleza de las entidades que gestionan su funcionamiento, la erogación de prestaciones monetarias y la provisión de servicios. También existirá cierta variabilidad tanto en la progresividad/regresividad de la financiación de las políticas sociales, como en las reglas de elegibilidad y en la cuantía/calidad de las prestaciones. Además, la producción de bienestar de parte del Estado se combinará con otras esferas no estatales, como la producción de bienes y servicios en el mercado, el trabajo de cuidados en los hogares y las formas comunitarias y asociativas de protección social (Adelantado et al. 1998). Paralelamente, en cada estudio de caso se deberá analizar cómo el sistema de protección social cubre a las personas en las etapas del ciclo vital (infancia y adolescencia, la juventud, la edad adulta y la vejez), cada una con sus características y necesidades (Cecchini et al. 2015).

Este tipo de discusiones toma especial relevancia frente a un evento como la pandemia que afectó de manera desigual a diferentes sectores de la población, golpeando en mayor medida por ejemplo a los trabajadores informales (donde se concentró la caída de puestos de trabajo y las pérdidas de ingreso), las mujeres (que sufrieron un incremento de la carga del trabajo de cuidados) o los niños/as y adolescentes (privados del acceso presencial a la educación), entre otros. Por último, también deberá tenerse en cuenta que estas medidas de transferencia de ingresos fueron compensatorias, suavizando los efectos de la pandemia, asistiendo a las estrategias de supervivencia de los hogares en el corto pla-

zo, sin atacar los factores que generan esa situación de desigualdad y de vulnerabilidad frente a situaciones adversas (ver Vilas 2021). En ese sentido deberían inscribirse en una discusión más amplia sobre las políticas de desarrollo que lleva adelante cada país, de las que las políticas sociales constituyen sólo uno de los componentes.

## **Principales medidas de política social vigentes durante la pandemia del COVID**

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que a la llegada de la pandemia ya estaban vigentes numerosos mecanismos de protección social para cada una de las grandes áreas de política social seleccionadas para el análisis. Se hace referencia, en particular, al régimen de asignaciones familiares, al sistema previsional, al seguro de desempleo y a los planes de empleo no contributivos. Debe recordarse que en las últimas décadas y especialmente a partir de la crisis de 2001–2002, la seguridad social contributiva tradicional fue complementada por esquemas de tipo no contributivo, que ampliaron de manera considerable la cobertura de estas políticas.<sup>8</sup> Entre las principales adoptadas en el periodo pre pandémico, debe recordarse:

- La ampliación de la cobertura del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), gracias a la denominada “moratoria previsional”, que permitió la inclusión de personas mayores que no cumplieran con los requerimientos contributivos, por medio de un esquema “semi-contributivo” de compensación de los aportes faltantes (“regularización de la deuda previsional” en la terminología oficial). En 2016, se creó además una prestación no contributiva, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), para las personas que no pudieron acceder a la moratoria (Danani y Hintze 2011; Cetrángolo y Grushka 2020; Messina 2023);
- La creación a partir de 2009 de un subsistema no contributivo en el régimen de asignaciones familiares, para hogares de personas trabajadoras informales o desocupadas con niños, niñas y adolescentes, subordinadas al cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias, denominadas asignaciones “universales”, como la Asignación Universal por Hijo/Embarazo (AUH/AUE) Progresivamente se extendió la cobertura a otras categorías, a veces con-

trascriptivamente, como en el caso de las personas trabajadoras de casas particulares, en su gran mayoría mujeres, incluidas en el subsistema no contributivo, mientras que en las asignaciones tradicionales se incluyeron a otros regímenes especiales (monotributo), a las personas titulares de la PUAM o de otras pensiones no contributivas (PNC), etc. (Cetrángolo y Curcio 2017; Diaz Langou *et al.* 2018).

- Finalmente, fue desarrollándose un complejo entramado de planes de empleo para las personas en edad laboral, asociando las transferencias de ingreso a contraprestaciones laborales, terminalidad educativa, actividades de formación o capacitación, etc. En paralelo se mantuvo la baja cobertura del seguro de desempleo contributivo, en un contexto de creciente precarización de las relaciones laborales (Messina 2022; Arcidiácono y Gamallo 2023).

Fruto de estas transformaciones, en el año 2019 se registraban aproximadamente 4 millones de prestaciones por AUH; 4,2 millones de asignaciones familiares por hijo; 5,7 millones de titulares de una prestación del SIPA; 110 mil receptores del seguro de desempleo y aproximadamente 500 mil titulares de planes del Ministerio de Desarrollo Social, sin tener en cuenta los otros planes nacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y aquellos implementados a nivel provincial. Fuera del foco de la discusión quedan otras medidas con poblaciones de destinatarios no cubiertos por el análisis de este artículo. Por ejemplo, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a jóvenes en trayectorias de la educación obligatoria, superior y la formación profesional, cuyos destinatarios/as alcanzaban aproximadamente 570 mil en el año 2019 (datos de ONP 2019). Otro programa de cobertura muy significativa son las pensiones no contributivas para personas con discapacidad, que pasaron de menos de 100 mil receptores en 2004 a más de un millón a partir de 2014 (datos ANSES, 2023a).

En los años de la pandemia y de la pospandemia (2020-2022), un conjunto amplio de medidas permitió avanzar en la extensión de la cobertura y el alcance de estas políticas sociales:

- En el ámbito previsional, el decreto n°475 de 2021 instauró el Programa Integral de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, para computar un año de aporte por cada hijo o hija que haya nacido con vida, dos años por cada hijo/a adoptado/a,

y un año de servicio adicional por cada hijo/a con discapacidad, que haya nacido con vida o haya sido adoptado y/o adoptada que sea menor de edad. Por otra parte, el decreto n°674 de 2021 estableció una nueva prestación anticipada, con dos años de vigencia, para personas sin ingresos registrados, que cumplan el requisito contributivo (30 años de aportes) y están cercanas en 5 años o menos a la edad jubilatoria (55 años para las mujeres y 60 años para los varones). No se analizan aquí los efectos de medidas sancionadas en el año 2023, como la nueva moratoria previsional (Ley n° 27.705).

- En el caso de las asignaciones, el decreto n° 840 de 2020 eliminó el límite mínimo de ingresos familiares para el cobro de asignaciones familiares contributivas; eliminó el límite máximo de 5 hijos/as para el cobro de la AUH; redujo de 3 a 2 años el criterio de residencia legal para extranjeros/as y dejó temporalmente sin efecto las sanciones por falta de presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades. El año siguiente, la ley n° 27611, denominada de los “1000 días” extendió de 6 a 9 meses la duración de la asignación universal por embarazo.<sup>9</sup> Además las asignaciones por nacimiento y adopción<sup>10</sup> y una asignación anual por cuidado de salud integral para personas con niños/as menores a tres años<sup>11</sup> fueron incorporadas al sistema no contributivo.

- Respecto al seguro de desempleo, en abril 2020 se incrementó en un 59,2% el monto hasta 10.000 \$ (Decreto n° 332). Además, a lo largo de los años 2020 y 2021 se prorrogaron los vencimientos en el cobro de la prestación mediante resolución 228/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de 2020 y sucesivas.<sup>12</sup>

Adicionalmente el gobierno nacional implementó durante el año 2020, cuando más impactaron los efectos de la pandemia, diferentes medidas para incrementar el volumen de transferencias de ingresos a los hogares, además de crear algunos programas extraor-

dinarios para hacer frente a la emergencia. Se otorgaron bonos extraordinarios de forma no periódica a titulares de prestaciones del SIPA y de asignaciones familiares/universales en 2020 y 2021. Esto compensó parcialmente la caída en términos reales de las prestaciones que se venía dando desde el año 2018, como se discutirá más abajo.<sup>13</sup> A partir de 2022 se otorgaron “refuerzos de ingresos” a prestaciones previsionales y asignaciones familiares de mayor duración y monto creciente.

Durante la primera mitad de 2020 se logró la plena cobertura del Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” - Tarjeta Alimentar, destinado a titulares de AUH (con hijos/as de hasta 6 años inclusive) y AUE, con aproximadamente 1,5 millones de hogares alcanzados. El año siguiente se amplió la medida a los niños/as/ adolescentes de hasta 14 años inclusive, llegando a 2,4 millones de hogares. El plan de empleo Potenciar Trabajo, nacido de la fusión de los planes preexistentes del MDS “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario”, alcanzó a 1,2 millones de trabajadores/as a fines del año 2021; a sus receptores también se otorgaron bonos extraordinarios a lo largo de este periodo.

Por último, se implementó una medida masiva de transferencia de ingresos, temporaria y de emergencia, denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), de \$ 10.000 en tres rondas de pago: abril/mayo, junio/julio y agosto/septiembre de 2020. De los 8,8 millones de personas que accedieron a la medida, sólo el 27% correspondió a titulares de AUH, 7,8% a monotributistas, 2,1% a trabajadoras de casas particulares y 1,4% del PROGRESAR. En consecuencia, más del 60% de los/as receptores/as eran personas no cubiertas por otras medidas de protección social. En 2022, hubo medidas similares, como el “refuerzo de ingresos” de \$ 9000 en los meses de mayo y junio (Decreto n° 216) y un “refuerzo alimentario para adultos sin ingresos” de \$ 45.000 (Decreto n° 758) en dos cuotas en noviembre y diciembre, denominados en los medios “IFE 4” e “IFE 5”. El primero alcanzó aproximadamente 7,5 millones de personas,<sup>14</sup> mientras el segundo habría otorgado aproximadamente 1 millón de prestaciones.<sup>15</sup>

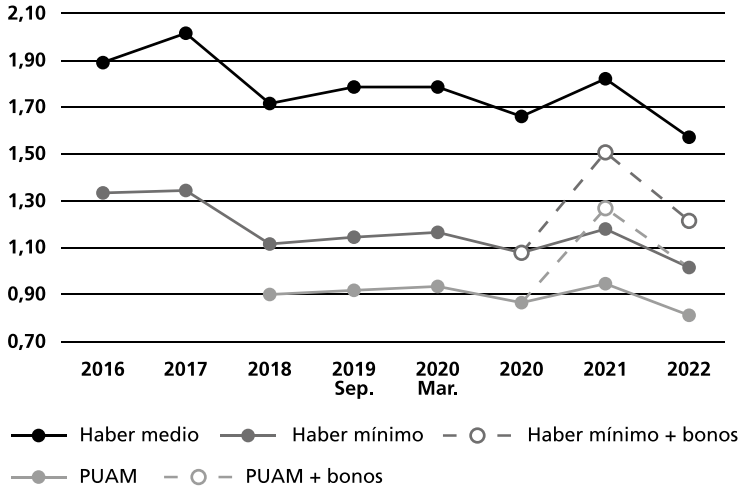
## **La protección social argentina durante la pandemia y la pospandemia**

En esta sección se presentarán los datos sobre cobertura (titulares de una prestación) y alcance de las prestaciones (suficiencia de los montos otorgados) en las tres áreas de la política social en el periodo que cubre la pandemia y la pospandemia.<sup>16</sup> En el caso del sistema previsional los datos muestran cierta estabilidad en el número de titulares de una prestación, con cambios en su composición. Así los titulares de una prestación SIPA se redujeron de 5,7 a 5,6 millones entre 2019 y 2022, pero esta caída fue compensada por el crecimiento de 137 mil a 279 mil receptores de una PUAM. Mientras las mujeres representaban dos tercios en el primer tipo de prestaciones, los varones representaban nueve de cada diez titulares de una PUAM (ANSES 2023a).

Detrás de estos números hay tendencias desvinculadas de la crisis sanitaria. Debe recordarse que el acceso por moratoria de la Ley 26.970 de 2014 estuvo vigente solo en el caso de las mujeres, mientras que los varones que no cumplían con los requerimientos contributivos accedieron principalmente a la PUAM, creada en el año 2016. Si se desagregan las prestaciones del SIPA por la modalidad de acceso, en 2022 el 58% de las mujeres aprovechó de la moratoria previsional (esquema semi contributivo), mientras la moratoria fue utilizada por los varones sólo en el 41% de los casos (ANSES, 2023a). Estas diferencias son el reflejo de las historias laborales desiguales que caracterizan, en promedio, a varones y mujeres, con las segundas en situación de desventaja en términos de continuidad y cuantía de los aportes, a causa de salarios más bajos, interrupciones en el empleo debido a las tareas reproductivas y el trabajo de cuidados, mayor precariedad, etc. (ANSES 2021; Alonso, Marzonetto, Rodríguez Enríquez 2022). De hecho, los haberes previsionales con moratoria alcanzan un valor promedio que es menos de la mitad del haber sin moratoria de los varones (tomado aquí como parámetro de comparación e igual a 100 en el gráfico). Por otra parte, dentro de las prestaciones sin moratoria, las mujeres reciben aproximadamente un 20% menos que sus pares varones. En el caso de las prestaciones por moratoria, la brecha de género es menor al 10%, pero igualmente sitúa a las mujeres en desventaja.

Pese a estas disparidades, la cobertura casi universal de las prestaciones previsionales apunta a garantizar un piso mínimo de protección social a las personas mayores, aunque este objetivo está condicionado a la suficiencia de los montos otorgados a lo largo del tiempo frente a un contexto inflacionario como el argentino. Como indicador de esta condición se puede comparar el valor de los haberes medio y mínimo calculado por ANSES (2023a) –incluidos los bonos extraordinarios y los “refuerzos previsionales”– respecto al valor de la línea de pobreza oficial, tomando por simplicidad la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto equivalente en el Gran Buenos Aires (INDEC, 2023f).<sup>17</sup> El resultado de este ejercicio se puede observar en el Gráfico 1.

**Gráfico 1.** Montos de haberes SIPA y PUAM en términos de línea de pobreza



**Fuente:** elaboración propia de datos ANSES (2023a) e INDEC (2023f). Valores de diciembre de cada año - el dato faltante de diciembre 2019 se sustituye con el de septiembre 2019 y marzo 2020. Una persona puede ser titular de más de una prestación. La línea de pobreza equivale al valor de la canasta básica total del Gran Buenos Aires en el mes correspondiente.

Estos datos sugieren que en el periodo analizado los haberes dentro del esquema contributivo (y semi-contributivo) han garantizado un nivel mínimo de ingresos que logró cubrir a las personas receptoras frente al riesgo de pobreza, mientras que la PUAM, no contributiva, se situó debajo de ese umbral. Se observa así mismo una tendencia a la caída del poder adquisitivo de las prestaciones, especialmente en 2018 y 2022, debido a que la aceleración de la inflación no es compensada con tempestividad y eficacia por los mecanismos de movilidad previsional en vigor después de la reforma de 2017.<sup>18</sup> Esta caída fue compensada en 2022 por numerosos bonos extraordinarios y refuerzos de ingreso, en siete de los meses entre diciembre de 2021 y 2022, con efecto máximo sobre el haber mínimo y la PUAM.<sup>19</sup> Estas medidas permitieron que el haber mínimo y la PUAM valieran 1,22 y 1,02 líneas de pobreza, respectivamente, por arriba de los niveles de 2018. Pese a esto, está claro que la movilidad previsional en vigor no incluyó cláusulas de salvaguarda frente a una aceleración tan rápida de la inflación de manera que la protección del poder adquisitivo de las personas mayores se vio afectada y dependió de que el Poder Ejecutivo interviniera puntualmente con alguna compensación extraordinaria. Este esquema mostró entonces fuertes contradicciones entre la lógica del derecho a la protección social y la arbitrariedad de la autoridad pública.

En el área de las transferencias de ingresos a hogares con niños, niñas y adolescentes, se observó una disminución en la cobertura de ANSES. En particular, entre diciembre

de 2018 y diciembre de 2021 hubo un incremento de 350 mil personas de menos de 18 años cubiertos por la AUH, en parte gracias a los efectos del ya mencionado decreto n°840 de 2020. Sin embargo, en el mismo periodo se registró una caída de 590 mil asignaciones familiares (AF) por hijo/a del régimen contributivo tradicional. Esta reducción fue explicada por la caída de las asignaciones para trabajadores/as dependientes (-725 mil), debido especialmente a la falta de actualización del límite superior de ingresos para acceder al sistema. Este límite (individual y del grupo familiar) tiene una actualización anual, por lo que se va desactualizando en el curso de cada año, dejando afuera a los hogares de mayores ingresos.<sup>20</sup> Este problema se agravó durante el 2022, con un retraso en la actualización de aproximadamente el 35%, lo que llevó a una caída de 1,1 millones AF por hijo/a en ese año (ANSES, 2023b).<sup>21</sup>

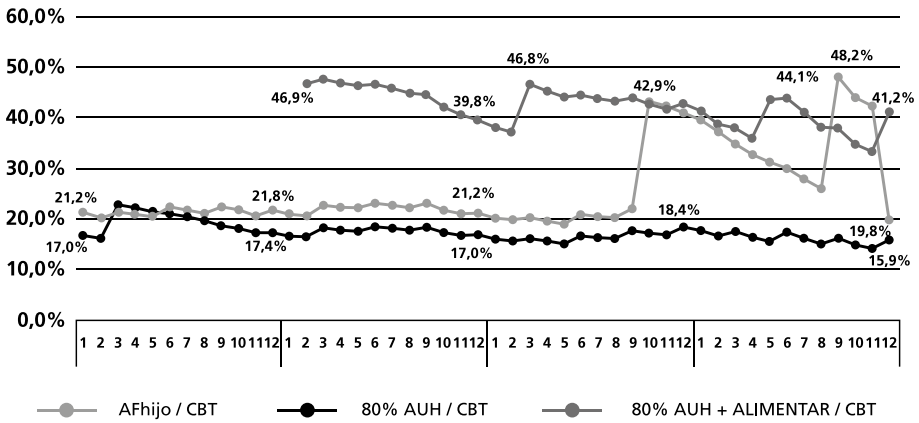
Respecto a la suficiencia de las prestaciones, algunas de las medidas implementadas en este periodo generaron un incremento de los montos que fueron efectivamente otorgados a los hogares que perciben alguna asignación. En particular, la mencionada tarjeta Alimentar supuso un incremento de las transferencias a un porcentaje importante de los hogares que perciben la AUH, aunque los montos fueron actualizados de forma anual, sin que existiera un mecanismo institucionalizado similar a la movilidad previsional. Además, el programa penalizaba a los hogares más numerosos, con mayor riesgo de pobreza, ya que establecía un monto único para hogares de 2 o más hijos/as. En su última formulación, el efecto resultó atenuado, pero persiste, ya que se establecieron tres rangos en hogares con hijos/as de hasta 14 años inclusive, con monto per cápita decreciente (\$ 6000 para un hijo/a, \$ 4500\$ para dos, \$ 4000 para tres o más).

En cambio, para las AF por hijo/a se establecieron incrementos extraordinarios (por decreto) para las prestaciones de menor monto. En octubre 2021 (Decreto n° 719) se implementó el denominado complemento mensual al salario familiar para trabajadores formales, monotributistas y receptores del seguro de desempleo, hasta alcanzar un monto de \$ 10126 (rango I de ingresos y categorías ABC del monotributo) y de \$ 6.830 (rango II y categoría D). Por otra parte, en septiembre, octubre y noviembre 2022 se otorgó un “refuerzo” para las asignaciones familiares de dependientes y del seguro de desempleo en el rango I de ingresos hasta alcanzar \$ 20.000 (Decreto n° 578). Cabe recordar que la AUH, destinada al sector no formalizado del mercado laboral, está altamente feminizada (93% de titulares mujeres en diciembre de 2021) por lo que toda flexibilización (o eliminación) de las condicionalidades redundaría en una menor carga de trabajo de cuidados para ellas (Pautassi *et al.* 2013) y un mayor monto de la prestación mensual (eliminándose el descuento del 20%); sin embargo, no se avanzó en esa línea.<sup>22</sup>

En el Gráfico 2 puede verse como estas medidas impactaron en el monto de las AF por hijo/a y de la AUH en términos de la capacidad de cubrir una CBT.<sup>23</sup> Los datos muestran una caída en el año 2020, una recuperación en el año 2021 y posterior pérdida de

poder adquisitivo en el año 2022. Los hogares que recibieron la tarjeta Alimentar se beneficiaron de una protección mayor frente a la pobreza, aunque el hecho que el monto no se actualizara con la necesaria frecuencia implicó una rápida caída del valor real a lo largo del 2022. En el caso de las AF por hijo/a, la caída fue compensada sólo de forma temporal gracias a los refuerzos extraordinarios, destinados a los rangos de ingreso bajos.

**Gráfico 2.** Monto de la AF por hijo/a y de la AUH en términos de línea de pobreza



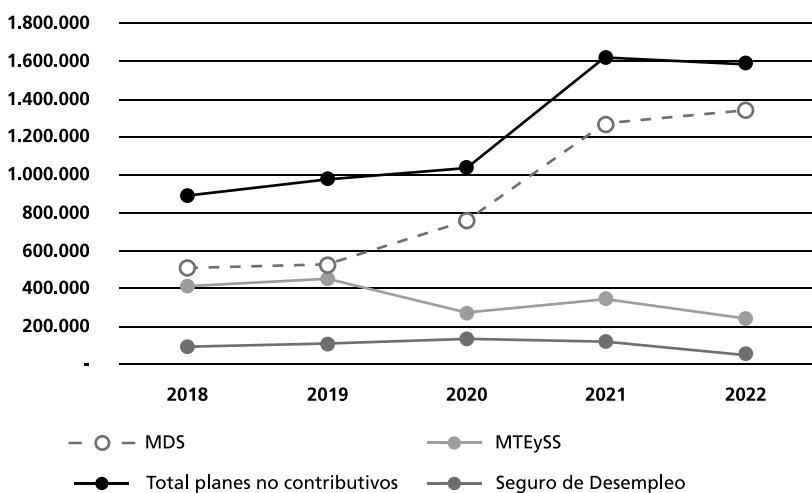
**Fuente:** elaboración propia a partir de datos INDEC (2023f) y de la normativa vigente para el valor general de la AF por hijo/a y la AUH. El parámetro de comparación es la Canasta Básica Total de INDEC calculada para el Gran Buenos Aires (GBA). La AF por hijo/a incluye los refuerzos de ingresos. El efecto de Alimentar se presenta en el caso de hogares con un hijo/a. La línea de pobreza equivale al valor de la canasta básica total del Gran Buenos Aires en el mes correspondiente.

Por último, se analizarán las medidas de protección social destinadas a las personas en edad laboral frente al riesgo de desempleo.<sup>24</sup> En el ámbito de la seguridad social argentina de tipo contributivo, la prestación destinada a cubrir la caída de ingresos asociada a la pérdida de un empleo formal, el Seguro de Desempleo (SD), mantuvo una cobertura muy baja a lo largo de todo el periodo bajo análisis, inferior al 10% de la población desocupada. En los años 2019-2022, tocó una cobertura máxima del 8,5% en 2021 (120 mil titulares) y un mínimo del 3,7% en 2022 (58.000 mil titulares).<sup>25</sup> Además, se trata de una prestación con una subrepresentación femenina, ya que las mujeres sumaron menos de un tercio de los titulares del seguro en el periodo bajo análisis, pese a que las afectó una tasa de desempleo superior a la de los varones.<sup>26</sup>

Al mismo tiempo se expandió fuertemente la cobertura de los programas no contributivos, comúnmente llamados “planes de empleo”, que garantizan una transferencia a cambio de algún tipo de contraprestación, tanto de tipo laboral como de capacitación y formación. En particular, los receptores de planes del Ministerio de Desarrollo Social

tuvieron un aumento del 153% en el periodo de la pandemia y pospandemia (2020-2022). Denominados Hacemos Futuro y Salario Social Complementario a fines del gobierno de Mauricio Macri (2019), fueron fusionados en el Potenciar Trabajo a partir de 2020. En términos absolutos, la cantidad de titulares creció de 531 mil en 2019 a más de 1,3 millones a finales de 2022. En el mismo periodo, hubo una caída de los planes del MTEySS, que pasaron de 450 mil a 250 mil aproximadamente entre 2019 y 2022 (-45%).<sup>27</sup> Sin embargo, esta caída fue más que compensada por el incremento del Potenciar Trabajo, por lo que los titulares de planes de empleo no contributivos acumularon un crecimiento de 62% entre 2019 y 2022 (ver Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Receptores del seguro de desempleo y de planes de empleo no contributivos



**Fuente:** elaboración propia de datos de la ONP (años varios), MTEySS (2023), ANSES (2023a) y SIEMPRO (2022). Datos de diciembre de cada año. Nota: los planes de empleo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) incluyen Hacemos Futuro y Salario Social Complementario (años 2018-2019) y Potenciar Trabajo (2020). Los planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluyen el Seguro de Capacitación y Empleo, el programa Jóvenes con más y mejor trabajo y otros programas nacionales de empleo.

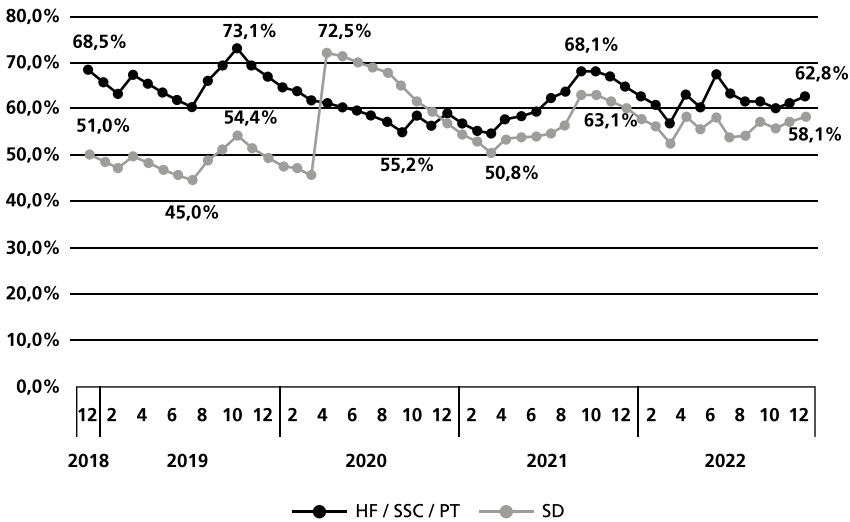
Por último, aunque persigue una finalidad de promoción de la educación, se puede mencionar la fuerte expansión del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a jóvenes en trayectorias de la educación obligatoria, superior y la formación profesional, cuyos destinatarios superaron el millón en el año 2021 y alcanzaron los casi 1,7 millones a finales de 2022, respecto a los 570 mil titulares del año 2019 (ONP).

Combinando todas las medidas mencionadas en esta sección, se alcanzaría una cobertura de aproximadamente el 17,1% de la población económicamente activa urbana del

país en el año 2022, frente al 8,7% en 2018.<sup>28</sup> En este sentido, destaca la excepcionalidad del IFE, que alcanzó aproximadamente el 31,6% de la población económicamente activa del país (ANSES, 2020), aunque con un carácter temporario que no permite caracterizarlo como un dispositivo de protección a la población en la etapa activa.

En conclusión, los programas de tipo no contributivo tuvieron un crecimiento significativo en el periodo bajo análisis, mientras que el seguro de desempleo de tipo contributivo mantuvo una importancia muy reducida. Frente a la pandemia fue en todo caso necesario intervenir con una medida de extraordinaria de corto plazo como el IFE para proteger en particular a los trabajadores informales que perdieron su empleo en los meses de mayor caída de la actividad económica. Pese a que no existe información detallada de la distribución por género de los titulares de planes de empleo no contributivos, el SIEMPRO (2022) informa que a finales del año 2021 el 63,2% de las personas inscriptas en el Potenciar Trabajo eran mujeres. Se confirmaría así la sobrerrepresentación femenina en los programas de tipo no contributivo y su subrepresentación en la seguridad social contributiva.

**Gráfico 4.** Monto del Seguro de Desempleo (SD) y de Hacemos Futuro (HF)/ Salario Social Complementario (SSC) /Potenciar Trabajo (PT) en términos de línea de pobreza



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos INDEC (2023f) y de la normativa vigente. La línea de pobreza equivale al valor de la canasta básica total del Gran Buenos Aires en el mes correspondiente.

Respecto a la suficiencia de los montos otorgados, en el Gráfico 4 se muestra que los programas insignia del Ministerio de Desarrollo Social (Hacemos Futuro/Salario Social

Complementario /Potenciar Trabajo) mantuvieron un valor superior al seguro de desempleo en términos de la canasta básica total (CBT), excepto en los meses posteriores a abril de 2020, cuando se incrementó el seguro en más de un 50% por Decreto n° 332 en respuesta a la pandemia.<sup>29</sup> También se observó una tendencia a la caída del poder adquisitivo de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, ya que alcanzaron un valor relativo del 62,8% de la CBT en el 2022 frente al 68,5% de finales de 2018. En cambio, el seguro de desempleo mostró un incremento relativo del 51% al 58,1% en relación a la CBT en el mismo periodo, por lo que la brecha entre las dos prestaciones se redujo. En todo caso, puede concluirse que la capacidad de proteger los ingresos de las personas destinatarias frente al riesgo de pobreza es relativamente baja y se mantuvo así a lo largo de todo el periodo considerado (Messina, 2022).

## **Reflexiones finales**

A lo largo del artículo se examinaron las políticas de protección social del gobierno nacional argentino con foco en el periodo que va del año 2020 al 2022, abarcando a la pandemia y a las primeras fases de la postpandemia. Se tomaron en cuenta tanto las políticas tradicionales encuadradas en la Seguridad Social como los numerosos programas no contributivos, vigentes en el momento previo a la llegada de la crisis sanitaria, cómo línea de base del análisis. Luego se analizaron las reformas que afectaron estas áreas de la política social y las medidas extraordinarias tomadas frente a la pandemia. Para ordenar la exposición, se agruparon las medidas según las poblaciones objetivo, situadas en diferentes momentos del ciclo vital: personas mayores; niños/as y adolescentes; personas en edad laboral (18-65 años).

A modo de resumen, en el Cuadro 2 se presentan los principales puntos que emergieron de la investigación, en términos de cobertura de la población destinataria y suficiencia del monto transferido (en % de la CBT -la línea de pobreza oficial-). Además, se agregan indicadores presupuestarios (% de gasto dedicado a cada política y como este varió en términos reales en el periodo analizado), que sirven para una medición aproximada del esfuerzo del Estado en cada área. Los datos muestran que la protección social de personas mayores y de las infancias y adolescencias actuó como red de protección de última instancia, gracias a una (cuasi) universalización de las transferencias- por agregado de sistemas contributivos, semicontributivos y no contributivos- y gracias al peso presupuestario que se destinó a estas políticas. Sin embargo, se observa una caída del gasto real, traducida en una pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones, con la excepción clara de la tarjeta Alimentar. Además, solo en el caso de las personas mayores se logró una buena, aunque decreciente, protección frente a la pobreza, mientras que la de los niños/as y adolescentes fue la categoría más afectada pese a la concentración de medidas en esta franja etaria, como la AUH y la tarjeta Alimentar. De hecho, la población de 65 años o más registraba una tasa de pobreza de 14,5% en el segundo semestre

de 2022, más del doble de la del mismo periodo de 2017 (6,2%). En el mismo arco de tiempo, la pobreza en personas menores de 18 años subió del 40% al 54,6% (+36,5%), con un pico de 58% durante la pandemia. Esta situación, naturalmente, no está desligada de la condición de los adultos que constituyen los principales soportes de los hogares donde viven los niños/as y adolescentes.

En efecto, en el caso de las personas en edad laboral, afectadas por la creciente informalización de las relaciones laborales, escasa creación de puestos de trabajo de calidad y caída de los salarios reales, las transferencias del Estado fueron crecientes en términos de gasto (especialmente en el caso del Potenciar Trabajo). Sin embargo, estos programas mostraron una cobertura insuficiente y los montos que otorgaron ofrecieron una baja protección frente a la pobreza. El problema que emergió es que no existe una transferencia de tipo universal que garantice un nivel mínimo de ingresos independientemente del estatus laboral de las personas (véase por ejemplo los ensayos de Flavio Gaitán y de Laura Garcés en Pautassi y Gamallo, 2023). En consecuencia, la incidencia de la pobreza en la población de 18 a 64 años pasó del 23,5% al 37,3% en el periodo en análisis, es decir un incremento de casi el 60% en el número de personas pobres.<sup>30</sup>

El IFE representativo de esta situación ya que alcanzó a un número muy elevado de personas que no habían accedido con anterioridad a una prestación social. Los datos oficiales (ANSES, 2020) muestran que el 61,7% de titulares del IFE (5,4 millones sobre 8,9 millones – un 12% de la población argentina, aproximadamente) eran trabajadores/as informales y desocupados/as no alcanzados por otras transferencias del Estado. El relanzamiento de medidas similares en 2022, aunque con un alcance mucho menor, sugiere la existencia de una necesidad de protección social insatisfecha en las franjas de la población en edad laboral. Esto afectaría también a la condición de pobreza de los niños, niñas y adolescentes en hogares numerosos, caracterizados por tasas de dependencia elevadas y donde también se cruzan los efectos del trabajo de cuidados sobre la inserción laboral de las mujeres (Pautassi y Rodríguez Enriquez, 2022). Otro tanto puede decirse de los/as jóvenes, que enfrentan mayores barreras para insertarse en empleos formales de calidad respecto a los adultos (Bertranou, Jiménez y Jiménez, 2017), cuya situación se deja para futuras investigaciones.

**Cuadro 2.** Resumen de las políticas de protección social analizadas

Área de política social	% Gasto de la administración nacional (2022)	Variación real del gasto 2017 - 2022	Modalidad	Población destinataria	Cobertura	Suficiencia (% CBT)
Sistema previsional	33,7%	-28,9%	Contributivo/ semi contributivo/ no contributivo	Personas mayores	Alta	Alta
Asignaciones familiares /Universales	5,5%	-25,3%	Contributivo / no contributivo	Niños/as y adolescentes	Medio alta	Baja
Políticas alimentarias (Tarjeta Alimentar)	2,3%	560,9%				
Planes de empleo y seguro de desempleo	3%	83,0%	Contributivo/ no contributivo	Personas en edad laboral	Medio baja	Media
Becas (Progresar)	0,6%	50,5%				
Refuerzos de ingreso (IFE)	1%	-76,4%(respecto a IFE 2020)				

**Fuente:** Elaboración propia. El gasto surge de datos presupuestarios de la ONP (años varios) y la variación real se calculó deflactando por el IPC de INDEC (2023d). El resto del cuadro resume, desde un punto de vista cualitativo, la evidencia presentada a lo largo del artículo.

Tomando en cuenta este contexto, se analizaron el alcance de las principales políticas de protección social a lo largo de las etapas del ciclo de vida. En particular, se discutieron los esfuerzos del gobierno nacional en potenciar las transferencias de ingresos, evidenciándose las insuficiencias en los montos otorgados, la caída del gasto real (con algunas excepciones) y la ausencia de medidas de carácter universal para la población en edad laboral. Por otra parte, la protección de las personas mayores mostraba el mejor nivel de cobertura, pese a las desigualdades del sistema y la progresiva pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones, que fue sólo parcialmente compensada por bonos extraordinarios. Finalmente, el fragmentado sistema de asignaciones familiares no logró frenar la vulnerabilidad frente a la pobreza de los hogares numerosos, pese a la implementación de la tarjeta Alimentar y los numerosos bonos y complementos extraordinarios que con cada vez mayor frecuencia tuvieron que ser otorgados a los titulares de esta política.

En resumidas cuentas si –como muestra la literatura de referencia– en la etapa 2003–2015 hubo una enorme expansión de las políticas sociales y en la etapa 2015–2019 su reformulación en sentido conservador, en la etapa de la pandemia y pospandemia se implementaron medidas que expandieron, en los márgenes, la cobertura de los sistemas de protección social, pero fueron insuficientes frente a la magnitud de la crisis, especialmente en el caso de las personas en edades activas –como demuestra la necesidad de una transferencia masiva y extraordinaria como el IFE–. Respecto al alcance de las prestaciones, en un contexto de fuerte aceleración de la inflación los resultados tampoco fueron satisfactorios en términos de poder adquisitivo y de protección frente al riesgo de pobreza.

<sup>1</sup> Una versión previa de este documento fue presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP en Buenos Aires, del 18 al 21 de Julio 2023.

<sup>2</sup> Se trata de líneas de investigación desarrolladas por diferentes grupos de investigación en el país, como el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, o el grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires (que integra el autor), entre muchos otros.

<sup>3</sup> En términos de pérdidas humanas se alcanzaron los 117 mil fallecidos en el periodo 2020-2021 (frente a 5,6 millones de contagiados). La campaña de vacunación masiva desarrollada a lo largo del 2022 permitió reducir considerablemente el impacto sanitario del coronavirus (ver <https://www.argentina.gob.ar/salud/epidemiologia/vigilancia-epidemiologica/reportes-sobre-covid-19-en-argentina>).

<sup>4</sup> La informalidad ha sido un problema estructural de largo plazo para Argentina, con reflejos en las brechas salariales, en la calidad del empleo y en las modalidades (contributivas-no contributivas) de cobertura de la protección social (Messina 2017; Donza 2019; Poy *et al.* 2021).

<sup>5</sup> Bajo el gobierno de Mauricio Macri, la deuda externa en moneda extranjera pasó del 36,4% del 2015 al 69,9% en 2019 (ver <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/deuda-bruta-por-moneda-en-porcentaje-del-pbi>). Dentro de este cálculo se sitúa la deuda con el FMI de aproximadamente 44.000 millones de dólares, según el acuerdo del año 2018.

<sup>6</sup> Históricamente, la relación entre la seguridad social de tipo contributivo y las formas no contributivas de protección social es compleja y cambiante en el tiempo, según cada contexto nacional, con las peculiaridades propias de la región latinoamericana (ver, entre otros, Mesa-Lago 1983; Martínez Franzoni 2008; Filgueira 2013; Rofman, Apella y Vezza 2013; Cecchini *et al.* 2015).

<sup>7</sup> Esta situación también caracteriza a la mayoría de los trabajadores independientes, por cuenta propia, aunque los sectores de mayores ingresos podrán acceder a formas privadas de aseguramiento (Casalí *et al.* 2018).

<sup>8</sup> La extensión limitada de este trabajo no permite analizar en detalle las diferencias entre un periodo de fuerte expansión del gasto social entre 2005 y 2015 con un enfoque no contributivo y otro periodo (2015-2019) de reformulación y contención del gasto. En la primera etapa, se pasó de un gasto del 8,5% al 16,4% del PIB, mientras que en la segunda se terminó en el 15,1% (MECON 2023), con diferentes medidas que ampliaron la brecha entre contributivo y no contributivo. Entre los muchos autores y autoras que han tratado el periodo se sugieren como punto de partida Danani y Hintze (2011 y 2022) y Gamallo (2022).

<sup>9</sup> No se analizan aquí medidas sancionadas en el año 2023 con efectos sobre el sistema de asignaciones familiares, como la equiparación del tope de ingresos familiares con el piso del impuesto a las ganancias (Decreto n° 101 de 2023).

<sup>10</sup> A partir de enero 2021 (Res. n° 265 de 2021 de ANSES).

<sup>11</sup> Ley n° 27.611 de 2021.

<sup>12</sup> Ya en 2023 mediante Decreto n°90 se incluyó a las trabajadoras de casas particulares en el seguro de desempleo.

<sup>13</sup> El gobierno de Alberto Fernández suspendió mediante la Ley n° 27541 de diciembre de 2019 la fórmula de movilidad previsional prevista por la reforma del anterior gobierno de Mauricio Macri (Ley n° 27.426 de 2017). En consecuencia, los incrementos de haberes previsionales y de asignaciones familiares fueron establecidos por decreto a lo largo del año 2020 hasta la sanción de una nueva fórmula en enero de 2021 (Ley n° 27.609). Esta tiene en cuenta tantos los recursos de la Seguridad Social como la evolución de los salarios en el periodo que va de los 3 a los 6 meses anteriores al momento de la actualización, por lo que tiende a producir una pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones en un contexto de aceleración inflacionaria, como se verá en la sección siguiente.

<sup>14</sup> Informe al Congreso de la Nación de la Jefatura de Gabinete n° 133 p. 1999.

<sup>15</sup> <https://www.cronista.com/economia-politica/lo-que-nadie-sabe-del-ife-5-anses-que-provincias-cobraron-mas-bonos-y-cuanto-dinero-se-utilizo/>.

<sup>16</sup> En otros estudios sobre el tema, se habla en términos de cobertura horizontal y vertical respectivamente (Danani y Hintze 2011).

<sup>17</sup> Respecto a la metodología del cálculo de la pobreza y la indigencia en Argentina, ver INDEC (2016).

<sup>18</sup> En términos reales los haberes perdieron 27,5 p.p. respecto a diciembre de 2017 y 10,8 p.p. respecto a diciembre 2019.

<sup>19</sup> Se otorgó un monto máximo de \$ 8000 en el mes de diciembre 2021 (Decreto n° 855), de \$ 6000 en abril (Decreto n° 180), \$ 12000 en mayo (Decreto n° 215), \$ 7000 en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2022 (Decreto n° 532) y de \$ 10000 en los meses de diciembre de 2022 a febrero de 2023 (Decreto n° 788). Se habla de “monto máximo” porque la prestación se reduce de forma escalonada para los haberes superiores al mínimo.

<sup>20</sup> El Decreto n° 101 de 2023 equipara el tope máximo de ingreso individual que da derecho a una AF por hijo/a con el piso a partir del cual se tributa el impuesto a las ganancias, dando lugar a una continuidad entre los dos tipos de cobertura (las AF y las deducciones de las cargas familiares por hijo/a).

<sup>21</sup> El Decreto n° 101 de 2023 equipara el tope máximo de ingreso individual que da derecho a una AF por hijo/a con el piso a partir del cual se tributa el impuesto a las ganancias, dando lugar a una continuidad entre los dos tipos de cobertura (las AF y las deducciones de las cargas familiares por hijo/a).

<sup>22</sup> Los datos disponibles de ANSES no permiten desagregar por género la titularidad de las AAFP por hijo/a.

<sup>23</sup> Por simplicidad, se toman los valores generales de las asignaciones. Los montos según rango de ingresos, zona geográfica y condición de discapacidad se fijan por resolución de ANSES en el Boletín Oficial. En el caso de la AUH no se incluye el 20% que se retiene hasta fin de año por las condicionalidades.

<sup>24</sup> No se analizan aquí las transferencias al sector productivo privado, con el objetivo de sostener el empleo formal (evitar despidos). Se hace referencia al Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluía créditos a tasa cero, postergación o reducción de las contribuciones patronales y el pago de los salarios de los trabajadores, llegando a alcanzar un máximo de 2,3 millones de trabajadores registrados hasta finales del año 2020 (Jefatura de Gabinete, 2020). En la misma línea, se estableció la prohibición de despidos a partir del 31 de marzo de 2020 (Decreto n° 329) por 60 días, extendida sucesivamente a lo largo del año. También deben mencionarse los acuerdos entre empresas y sindicatos para aplicar suspensiones a los trabajadores que no pudieran prestar sus servicios habituales, a cambio de una prestación no remunerativa equivalente al 75% de su salario neto (Resolución n° 397 de 2020 del MTEySS).

<sup>25</sup> El dato es calculado sobre la base de los receptores del SD (ANSES, 2023a) y de la desocupación del total urbano (MECON, 2023).

<sup>26</sup> En promedio la tasa de desocupación femenina ha sido un 21,8% más elevada que la masculina en el periodo 2020–2022, mientras que en el periodo 2017–2019 la brecha había sido del 24,2% (INDEC, 2023b).

<sup>27</sup> Incluyen programas de empleo con un componente de transferencia de ingresos, como el “Jóvenes con más y mejor trabajo” o el “Seguro de Capacitación y Empleo, entre otros.

<sup>28</sup> La fuente de los datos es de elaboración propia a partir de datos de la ONP (años varios), MTEySS (2023) y ANSES (2023a).

<sup>29</sup> Los montos de estos programas está disponibles en la página de datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social (<https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/montos-de-programa-de-transferencia-condicionada/resource/6778396e-75f7-4fce-ac65-97d1e5e4525e>).

<sup>30</sup> Los datos de pobreza por grupo de edad son de elaboración propia de los microdatos de la EPH-INDEC.

## Referencias bibliográficas

**Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L.** (1998) “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología* 60 (3) 123-156.

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2023a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2023b) *Boletín de la AUH - diciembre 2022*. Buenos Aires. <https://www.anses.gob.ar/observatorio/historial-de-publicaciones/boletin-auh>

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2021) *Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social*, Buenos Aires.

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2020) *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires.

**Albrieu, R. y Ballesty, M.** (2020) *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID-19*. Buenos Aires, CIPPEC.

**Alonso, Virginia; Marzonetto, Gabriela y Rodríguez Enriquez, Corina** (2022) “La configuración de la desigualdad económica de género dada la actual organización social del cuidado infantil y la heterogeneidad estructural en los países del Cono Sur.” En CLACSO, *Nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO: 81-126.

**Alzúa, M. L. y Gosis, P.** (2020) “Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina”. #COVID19 | *Serie de Documentos de Política Pública*. New York, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

**Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo** (2023) “Transferencias de ingresos para personas ‘en edad de trabajar’: dos décadas de programas sociales en Argentina.” *Revista Direitos Sociais e políticas públicas (UNIEAFIBE)*, 11 (1) 393-425.

**Banco Mundial** (2023) *Indicadores de PIB per Cápita (World Development Indicators)*. Washington D.C. En línea: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.

**Bertranou, Fabio; Jiménez, Mónica y Jiménez, Maribel** (2017) *Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: oportunidades y desafíos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires: OIT.

**Casalí, Pablo; Jiménez, Maribel; Lépoire, Eduardo; Ortega, Lucía y Alvarez, Mariana** (2018) *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Buenos Aires: OIT.

**Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia** (eds.) (2015) “Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización”. *Libros de la CEPAL*, n°136. Santiago de Chile.

**Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier** (2017) *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ ANSES.

**Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos** (2020) *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Dalle, Pablo** (comp.) (2022) *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Buenos Aires: Imago Mundi.

**Danani, Claudia y Hintze, Susana** (coords.) (2022) *Protecciones y desprotecciones IV: Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Danani, Claudia y Hintze, Susana** (coords.) (2011) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Diaz Langou, Gala, Sacchetti, Florencia y Karczmarczyk, Matilde** (2018) *Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias*. Buenos Aires: CIPPEC.

**Donza, Eduardo** (2019) *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Ernst, Christoph; López Mourelo, Elva; Pizzicannella, Michela; Rojo, Sofía y Romero Carlos** (2020) *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

**Esping-Andersen, Gøsta** (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

**Filgueira, Fernando** (2013) “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22: 17-46.

**FMI Fondo Monetario Internacional** (2020) *Fiscal Policy at the Time of a Pandemic: How have Latin America and the Caribbean Fared?* Washington, D.C.

**Gamallo, Gustavo** (comp.) (2022) *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA.

**González, Mariana y Garriga, Cecilia** (2023) *Informe sobre situación del mercado de trabajo n°11*. Buenos Aires: CIFRA-CTA.

**INDEC** (2023a) *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-47>

**INDEC** (2023b) *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-58>

**INDEC** (2023c) *Índice de salarios*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-61>

**INDEC** (2023d) *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-31>

**INDEC** (2023e) *Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-152>

**INDEC** (2023f) *Canasta básica alimentaria y canasta básica total*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>

**INDEC** (2016) *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina Metodología INDEC N° 22*. Buenos Aires.

**Jefatura de Gabinete de Ministros** (2020) *Informe al Congreso n°128*. En línea: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>.

**Martínez Franzoni, Juliana** (2008) “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”. *Latin American Politics and Society* 50: 67-100.

**MECON, Ministerio de Economía** (2023) *Portal de datos económicos - Empleo e ingresos*. Buenos Aires. <https://www.economia.gob.ar/download/infoeco/apendice3a.xlsx>

**Mesa-Lago, Carmelo** (1983) “Social Security and Extreme Poverty in Latin America”, *Journal of Development Economics* 12: 83-110.

**Messina, G. M.** (2023) “Expansión y desigualdad en el sistema previsional argentino (2003-2019)”. *Estudios Sociales del Estado* 9 (17) 210-243.

**Messina, G. M.** (2022) “Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* 93: 94-119.

**Messina, G. M.** (2017) “La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo”. *Trabajo y Sociedad* 29: 583-610.

**MTEySS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (2023) *Boletín de estadísticas laborales*. Buenos Aires <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/programas.asp>

**ONP, Oficina Nacional del Presupuesto** (años varios) *Informes de seguimiento físico - financiero*. Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>

**OIT, Organización Internacional del Trabajo** (2020) *Panorama Laboral 2020*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

**OIT, Organización Internacional del Trabajo** (2012) “Avances en la consolidación de la protección social en Argentina”. *Notas de OIT - Trabajo Decente en Argentina*, Buenos Aires.

**Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo** (eds) (2023). *Brechas de bienestar. Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019)*. Buenos Aires: Biblos.

**Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo** (eds) (2015). *El bienestar en Brechas. Políticas sociales en la Argentina de post-convertibilidad*. Buenos Aires: Biblos.

**Pautassi Laura y Rodríguez Enriquez, Corina** (2022) “La invisibilización social y política del cuidado en la política social.” En Gustavo Gamallo (comp), *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA, 459-496.

**Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora** (2013) “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales* 184. Santiago de Chile: CEPAL.

**Poy, Santiago; Robles, Ramiro y Salvia, Agustín** (2021) “La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019)” *Trabajo y Sociedad*, 36: 231-249.

**Rofman, Rafael; Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn** (2013) *Más allá de las Pensiones Contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.

**Salvia, Agustín; Poy, Santiago y Pla, Jessica** (comps.) (2022) *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**SIEMPRO, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales** (2022) *Programa Nacional “Potenciar Trabajo” Reporte de Monitoreo 4º trimestre 2021*. Buenos Aires .[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte\\_de\\_monitoreo\\_potenciar\\_trabajo\\_4deg\\_trimestre\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_potenciar_trabajo_4deg_trimestre_2021.pdf)

**Vilas, Carlos M.** (2021) “¿Asistencialismo, aguante o promoción? La política social en la pandemia”. *Revista Movimiento*, n°33:32-37.

#### **Cómo citar este artículo:**

Messina, Giuseppe M. (2024) “La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 304-329