

# Protecciones y desprotecciones (IV)

Disputas, reformas y derechos  
alrededor de la seguridad social  
en la Argentina, 2015-2021

Claudia Danani y Susana Hintze  
(coordinadoras)

Alejandra Beccaria

María Ignacia Costa

Claudia Danani

María Victoria Deux Marzi

Susana Hintze

Vilma Paura

Sergio Rottenschweiler

Carla Zibecchi

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



Protecciones y desprotecciones (IV )



Claudia Danani y Susana Hintze  
(coordinadoras)

**Protecciones y desprotecciones (IV)**  
**Disputas, reformas y derechos alrededor**  
**de la seguridad social en la Argentina,**  
**2015-2021**

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Protecciones y desprotecciones : IV : disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021 / Claudia Danani... [et al.] ; coordinación general de Claudia Danani ; Susana Hintze. - 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

Libro digital, PDF - (Política, políticas y sociedad / 45)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-645-4

1. Política Social. 2. Seguridad Social. I. Danani, Claudia, coord. II. Hintze, Susana, coord.

CDD 353.50982

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa - Ediciones

UNGS Diseño de tapas: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Imagen de tapa: Steve Johnson en Unsplash

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Miriam Andíñach



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción. Objeto y antecedentes del libro, cuestiones conceptuales y metodológicas e intento de interpretación de la seguridad social argentina..... 9  
*Claudia Danani y Susana Hintze*

## **Primera parte. La seguridad social: proceso histórico**

Capítulo 1. Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021 ..... 31  
*Alejandra Beccaria, Claudia Danani, Susana Hintze y Sergio Rottenschweiler*

Capítulo 2. Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa..... 87  
*Alejandra Beccaria y María Ignacia Costa*

Capítulo 3. Una mirada hacia los programas de gasto y el financiamiento de la ANSES, 2016-2020..... 127  
*Sergio Rottenschweiler*

## **Segunda parte. La seguridad social: problemas, disputas y derechos de grupos específicos**

Capítulo 4. Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs. Búsqueda de reconocimiento y demandas de protección..... 159  
*María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze*

Capítulo 5. Género y protección social. Una mutua interpelación en un escenario de agendas renovadas y deudas persistentes..... 195  
*Vilma Paura y Carla Zibecchi*



# Introducción

## Objeto y antecedentes del libro, cuestiones conceptuales y metodológicas e intento de interpretación de la seguridad social argentina

*Claudia Danani y Susana Hintze\**

### Objeto y antecedentes del libro

En este libro, el cuarto de una serie iniciada en 2011, nos proponemos reconstruir y analizar los contenidos específicos y la configuración que han caracterizado la seguridad social argentina entre el 15 de diciembre de 2019 hasta los últimos meses de 2021, período que a partir de marzo de 2020 estuvo marcado por la situación excepcional generada por la pandemia de covid-19. Este recorte temporal se sostiene en el hecho, de por sí evidente, de que poco antes de finalizar el año 2015, asumió en la Argentina un gobierno, triunfante en las elecciones de octubre de ese año, que vino a poner fin a doce años de gobiernos peronistas “kirchneristas”.<sup>1</sup> Más allá de los calendarios electorales, ese triunfo de la Alianza Cambiemos, que llevó a la presidencia a Mauricio Macri, significó el triunfo de la oposición más tajante al gobierno anterior, al punto de ser considerado como uno de los signos de una nueva época en América Latina: de una época de “gobiernos progresistas” se estaba transitando a otra

---

\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>1</sup> Así denominados porque se trató de tres períodos presidenciales: el de Néstor Kirchner (2003-2007) y dos de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015).

de pretendida restauración neoliberal (Leiras, Malamud y Stefanoni, 2017); o, como afirma Grassi (2018), al menos de “desbloqueo de la sociedad neoliberal”, que así se recuperaba de su relativo retroceso durante el nuevo siglo.<sup>2</sup>

Y también más allá de una caracterización tan genérica como la que acabamos de consignar, el triunfo macrista permitía anticipar un vuelco de proporciones en las políticas de seguridad social en particular y de protección social en general, pues se trataba de uno de los campos en los que esta fuerza política había expresado críticas más encarnizadas a las políticas kirchneristas, contra cuyos fundamentos –y sobre todo a sus fundamentos– había apuntado durante los años en que había sido oposición. De este modo, los años que van del año 2015 al 2019 quedan en principio entendidos como los de aquel retorno neoliberal o de *desbloqueo de la sociedad neoliberal y de vuelta de las cosas a su lugar* que Grassi caracterizó como

... un período en el que son los principios de comunidad, de lo colectivo, de lo que es común para todos, los que pierden vigor, a favor de la particularización o la individualización y de una meritocracia que no tiene que ver con el reconocimiento de hacer las cosas bien, sino con una anti-solidaridad que no cuestiona los privilegios o los entroniza como méritos (Grassi, 2018: 114).

En nuestros análisis intentamos considerar simultáneamente los acontecimientos con alta institucionalidad, como los procesos electorales, y los *proyectos políticos*

---

<sup>2</sup> Estela Grassi –a partir de un aporte de Paula Aguilar– utiliza el concepto de *desbloqueo de la sociedad neoliberal* para referirlo al proyecto político que en 2015 retornó como gobierno del Estado y que “expresa y se inscribe en una larga disputa por la hegemonía” que refiere no solo a disputas por el gobierno “sino por los principios que lograron arraigo en los modos de pensarse la sociedad a sí misma”. Lo relaciona con el proceso político de la década del noventa a cargo de un gobierno peronista, “en el cual el neoliberalismo se impuso como ideología y política de Estado y dio lugar tanto a transformaciones en las instituciones como a profundas divisiones sociales que no lograron saldarse en el interregno político que siguió a la crisis política y económica de 2001”. Para la autora, desde entonces la sociedad argentina se alejó de ese imaginario que la diferenciaba de otros países de la región, a la vez que se agrandaron las distancias sociales, económicas y culturales. Esas distancias “que se mantenían en sordina” durante los casi quince años siguientes a la crisis de comienzo de siglo son “las que lograron volver a la luz y a imponerse como gobierno y como cultura hegemónica. Se puede decir esto de otra manera: el gobierno de Cambiemos no trajo la novedad del neoliberalismo; sino que interpreta y representa la continuidad de esa ideología, que resiste fuertemente al achicamiento de las brechas y distancias sociales” (Grassi, 2018: 61-62).

(Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006),<sup>3</sup> que desde posiciones y de modos muy diferentes entraron activamente en disputa durante el período que estudiamos en este libro, en los que nos detendremos a continuación. Al preguntarnos por los proyectos políticos buscamos rastrear líneas de unidad y de oposición en la orientación general de las fuerzas sociales y políticas en competencia, y cómo ellas se expresan material e institucionalmente en la protección social y en términos políticos y culturales en sus contenidos y orientaciones. Como se verá, en ese rastreo damos prioridad a las acciones estatales (las instituciones y políticas en general); vale decir, consideraremos especialmente la extensión y alcance de la cobertura, buceando al mismo tiempo en la identidad del proyecto político: sus propuestas, sus fundamentos y la anticipación de las “acciones y omisiones” estatales (Oszlak y O’Donnell, 1995) que son desarrolladas. Por cierto, esos resultados no son ajenos a los contenidos político-culturales y tampoco son azarosos, pero están en una relación de eficacia y eficiencia contingente (no determinada) con el proyecto, que también deberemos analizar.

La serie de publicaciones que mencionamos al principio está dedicada a la problematización de la protección social en la Argentina durante el prolongado lapso que se extiende de 1990 a 2021. En ella nos hemos abocado íntegramente al estudio de componentes seleccionados de la seguridad social (en particular los que se ocupan de los dos extremos de la vida, la niñez y adolescencia y la adultez mayor) en un cruce con el análisis de categorías específicas del mundo del trabajo, marcadas por la debilidad de la protección o directamente por la desprotección, como remarca el título de la serie.

Cuando iniciamos el recorrido con el libro *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (Danani y Hintze, 2011) trabajamos un período en los que también estaban fuertemente en disputa *los fundamentos de la seguridad social*. A lo largo de un tiempo relativamente amplio nos ocupamos del sentido del proceso de cambio de la seguridad social en el que tanto la estructura del Estado como las políticas e instituciones de seguridad social sufrieron enormes transformaciones. Para ello, analizamos globalmente la seguridad social en cuanto sistema y el papel constitutivo que en ella tiene el mercado de trabajo, y nos detuvimos en los dos componentes que luego seguiríamos trabajando: el sistema previsional y el de asignaciones familiares.

---

<sup>3</sup> En este trabajo, ya clásico del campo de las políticas públicas en América Latina, Dagnino, Olvera y Panfichi definen el proyecto político como el “conjunto de creencias, intereses y concepciones del mundo de lo que *debe ser* la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos” (2006: 40). En tal sentido, el proyecto político subraya la *intencionalidad y el carácter colectivo de la acción política*.

Asumiendo un principio metodológico presente en toda la serie *ocuparnos de los procesos en curso* como parte de las asignaciones familiares, comenzamos a prestar especial atención al programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social puesto en marcha en 2009. Respecto de nuestro interés por categorías de trabajadorxs con diferentes tipos y grados de protección-desprotección, en ese primer libro nos ocupamos de lxs trabajadorxs autogestionadxs, objeto de promoción de las políticas públicas a partir de comienzos del siglo. En este nuevo volumen volvemos por tercera vez a hacerlos objeto de la reflexión.

Los dos siguientes libros se enmarcaron en el lapso de un mismo proyecto político (que, sin embargo, sufrió transformaciones en su transcurso), pero se enfocaron en cuestiones diferentes. El segundo –que se ocupó de un período mucho menor– *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (Danani y Hintze, 2014), intentó elucidar si lo que habíamos descripto hasta la primera década del siglo estaba dando lugar a un sistema de protección social con nuevos parámetros y sentidos. Nos preocupaba analizar una cuestión de primer orden que refería a si el sistema existente estaba desarrollando la capacidad de sostenerse, de perdurar, en la sociedad. Para ello, nos ocupamos de los debates llevados adelante por la sociedad argentina entre 2010 y 2013, en tanto consideramos que ellos son parte de lo que llamamos “capacidad de protección” (que planteamos en el primer título y que desarrollamos más adelante), tanto como lo es una normativa que recorta “población destinataria” o una ley por la que se asigna presupuesto a un programa, ya que en este caso hacen a la sostenibilidad y fortaleza de los beneficios, o a su puesta en cuestión y debilitamiento. Desde el comienzo de la serie, y en este libro, sostenemos que sentidos, debates y “climas intelectuales” restan o suman apoyos; interponen o remueven barreras a la protección y, de este modo, la hacen posible y modelan sus alcances y los modos en que ella hace parte de la vida de las personas.<sup>4</sup>

En lo que respecta al interés por políticas e instituciones continuamos con el estudio de los sistemas previsional y de asignaciones familiares, siempre haciendo especial énfasis en la asignación universal por hijo (AUH), captando así a trabajadorxs en relación de dependencia formal y a trabajadorxs informales de bajos ingresos. Y respecto de quienes son *sujetos de la protección*, mantuvimos (y lo seguimos haciendo ahora) el enfoque que combina el análisis de la *población protegida-desprotegida* con el de *la institucionalidad vigente*. Además, en ese segundo libro volvimos sobre lxs trabajadorxs autogestionadxs e incorporamos

---

<sup>4</sup> Danani y Hintze, 2014: “Introducción”.

otra categoría: trabajadorxs de casas particulares o de servicio doméstico, que habían sido objeto de una legislación protectoria.<sup>5</sup> La elección obedeció además a que constituye uno de los sectores laborales más relevantes en lo que hace a la puesta a prueba de la capacidad de protección de instituciones y políticas, en virtud de que se trata de trabajadorxs en relación de dependencia con larga historia de desprotección, con fuerte peso numérico (alrededor del 25-30% de lxs trabajadorxs precarixs en aquel momento) y que se trata de un colectivo laboral crucial desde la perspectiva de género (casi en su totalidad son mujeres), todo esto junto con el entrecruzamiento con los debates sobre políticas de cuidado le otorga gran importancia sociopolítica.

En el tercer libro, *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015* (Danani y Hintze, 2019), tomamos en cuenta un nuevo plano de análisis de las políticas de protección social en la Argentina que, si bien se le reconocía importancia, había sido poco trabajado: la cuestión territorial. En efecto, pretendimos profundizar en la relación de los procesos por medio de los cuales se instituyen y desarrollan condiciones y resultados diferenciales según la pertenencia territorial de las poblaciones abarcadas. Concretamente, ello significó captar y analizar la situación de categorías de población que, si bien pueden ser consideradas sociológicamente idénticas (adultxs mayores, niños, niñas y adolescentes de hogares en distintas condiciones de vida), sin embargo son institucionalmente abarcadas de muy distinta manera, ya no solo por tratarse de grupos sociales con relaciones diferenciales con el mercado de trabajo —este es otro de los enfoques presentes en toda la serie— sino además por pertenecer a distintas jurisdicciones. Hicimos el análisis considerando la jurisdicción nacional y tres casos provinciales (Buenos Aires, Córdoba y el Neuquén)<sup>6</sup> a lo largo del período que coincide con los gobiernos de comienzos de siglo entre 2003 y 2015. Con respecto al análisis de poblaciones expuestas a condiciones de desprotección como parte de su relación con el mercado de trabajo, en ese libro nos detuvimos en lxs trabajadorxs agrarixs, para quienes la institucionalidad de la protección tuvo cambios fuertes en los años estudiados.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Recordemos que en marzo de 2013 fue sancionado el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26844), que derogó el decreto de 1956 dictado por la Revolución Libertadora, que establecía derechos muy limitados para esta categoría de trabajadoras.

<sup>6</sup> Todas provincias que no habían transferido sus cajas previsionales a la nación, pero con características diferentes que implicaban importantes particularidades.

<sup>7</sup> Entre ellos los producidos por la sanción de la Ley 26727/2011 del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario, que entre otras cuestiones, estableció el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores

Así enmarcado el análisis de tres décadas que hemos realizado sobre la seguridad social argentina, volvemos ahora a este cuarto libro de la serie para comenzar deteniéndonos en las restantes razones que fundamentan la dimensión temporal abarcada y el derrotero de las indagaciones en el período.

A menos de noventa días de la asunción, el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2019, tuvo que enfrentar la declaración –primero informal, luego institucionalizada a escala global– de la pandemia de covid-19. Una verdadera convulsión, impensada por su extensión en tiempo y espacio y por su rapidez e intensidad: de eso se trató y sigue tratando en el momento en el que este libro está siendo terminado. Una convulsión de las vidas humanas y de las instituciones, de las profesiones, que mostró que todo lo conocido era insuficiente para hacerle frente. *Todo lo conocido, incluyendo los sistemas de protección de todo tipo: sanitario, ecológico, relacional, económico.* Las instituciones de todo tipo, y en particular las de la seguridad social, se vieron compelidas a actuar en situaciones y en un contexto que iba a contramano de la propia lógica de existencia de los sistemas de seguridad social, pues se trata de una emergencia masiva, situación para la que no fueron pensados ni creados. Esta es la primera razón por la que decidimos incorporar al análisis el peculiar lapso iniciado en marzo de 2020, pues de lo contrario correríamos el riesgo de que el libro sonara a un tratado sobre la prehistoria de lo que viene denominándose “la nueva normalidad”.

Hay una segunda razón para incorporar estos últimos años como parte del período de estudio. Nos referimos al hecho de que el gobierno triunfante en diciembre de 2019, la alianza Frente de Todos (FdT), que llevara a la presidencia y vicepresidencia a Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, respectivamente, traía una agenda de reforma de la seguridad social –y especialmente, del sistema previsional– que comenzó a hacerse visible en público en los primeros días posteriores a la asunción. En efecto, inmediatamente fue suspendida la fórmula de movilidad “jubilatoria”<sup>8</sup> (un instrumento medular de sistemas de transferencias dinerarias en contextos inflacionarios como el argentino) y se encomendó al Parlamento la elaboración de un nuevo régimen de movilidad, así como el estudio de los regímenes especiales. Para no descuidar aspectos importantes del proceso en su conjunto, debe considerarse que la iniciativa del Poder Ejecutivo fue argumentada al menos con un aspecto

---

Agrarios (RENATEA), que apuntaba a promover el trabajo registrado mediante el aumento de la fiscalización y control estatal. El RENATEA existió entre 2012 y 2016.

<sup>8</sup> Las comillas obedecen al hecho de que desde 2015 esa movilidad rige también para el sistema de asignaciones familiares y pensiones no contributivas.

similar al del gobierno anterior, pues *planteó la insostenibilidad fiscal del régimen vigente, heredado de aquel*, justamente.

Eso significa una diferencia muy importante en la transición, si se compara lo ocurrido en 2004-2005 respecto de las políticas de los años noventa, o en 2016 respecto del período 2003-2015. Con esto no queremos decir que las políticas de ambos gobiernos fueran similares. Por el contrario, se anunció el propósito de generar políticas muy distintas, pero marcamos con fuerza la explícita preocupación por “lo fiscal”; y creemos que esto merece ser atendido, a fin de entender la dinámica del proceso político posterior (y en curso en la segunda parte del año 2021). Las características y consecuencias de la reforma propuesta por el FdT, así como la pertinencia de la observación que planteamos, son materia del análisis que nos proponemos.

Ni ese proceso ni las políticas que analizamos admiten caracterizaciones *a priori* ni rápidas, pues no pueden asociarse fácilmente a premisas y modelos estables de políticas. En buena medida, eso da parcial respaldo al planteo de Álvaro García Linera, según el cual deberíamos “mirar la historia por oleadas o flujos y no por ciclos”, y de ese modo poner especial atención en los procesos de disputa social y política (García Linera, 2016). Como se verá, en nuestra reconstrucción esos procesos están en contrapunto con los proyectos políticos de los gobiernos en ejercicio en cada momento (momentos de apertura y cierre de las orientaciones de políticas públicas que analizamos).

Atender la clave de lectura que propone García Linera no significa negar el recurso a la noción de “ciclo político”, al que apelamos de manera más pragmática y en relación con los proyectos políticos. Estableciendo esa relación, identificamos a lo largo del período los núcleos de significado predominantes (la orientación) en distintos momentos, así como los valores de los que fueron portadores los procesos sociopolíticos en estudio; ese ejercicio nos aproxima a una periodización, que a mediados de 2021 abre una pregunta de interpretación: ¿se puede, se debe hablar de dos ciclos políticos? ¿O de tres ciclos políticos? Las reconstrucciones están abiertas; y, hasta donde ello sea posible, nos proponemos tomar en consideración también las acciones sociales que sirvieron de sustento a aquellos procesos.

En el capítulo 1 intentamos dar respuesta a estos interrogantes. Sin embargo, dos aclaraciones son necesarias. La primera es que está claro que ensayar una respuesta a la pregunta de si estamos frente a un proceso de dos transiciones de signo opuesto consecutivas (2016-2019 respecto de 2003-2015 y 2020 respecto de 2016-2019) exige que recurramos a elementos del análisis comparado. La segunda es que antes de empezar ya podemos afirmar que la comparación es

imposible. La razón es evidente: la irrupción de la pandemia hizo estallar las condiciones de vida social, personal e institucional, lo que obliga a ensayar un ejercicio de comparación en contextos –precisamente– incomparables. Dada esa situación, ¿deberíamos renunciar a responder las preguntas anteriores? Creímos y creemos que no: para apreciar lo que de proyecto tiene el período abierto a fines de 2019, optamos por ponderar en mayor medida las *propuestas iniciales* del gobierno de Alberto Fernández (diciembre 2019 a febrero 2020), entendiendo que ellas no estaban motivadas por la catástrofe social y sanitaria que sobrevendría poco después. Y a partir de entonces, intentamos reconstruir e interpretar con la mayor prudencia posible las medidas que siguieron a la eclosión de aquella; en cierto sentido, eso quiere decir: *sobreponderamos el contexto*. Por cierto, somos conscientes de que el carácter extraordinario de la situación histórica da a los resultados e interpretaciones que aquí ofrecemos mayor provisoriedad aún que la que *siempre* tiene *todo* resultado de investigación.

## Cuestiones conceptuales y metodológicas

Comenzamos señalando que el objeto-problema de este libro refiere a los contenidos específicos y la configuración que han caracterizado al sistema de seguridad social argentino y su *capacidad de protección* entre 2015 y los meses finales de 2021, todavía marcados por la pandemia. Sintetizaremos a continuación algunas precisiones conceptuales y la forma de abordar el problema –que fuimos desarrollando a lo largo de toda la producción reseñada– y que sostienen el análisis de los capítulos que siguen.

Hablamos de *contenidos específicos* para aludir a los aspectos del diseño institucional y a las modalidades particulares de protección vigentes en componentes seleccionados del sistema de seguridad social en el período de estudio; así como a la dimensión político-cultural de dichos componentes y dispositivos institucionales y protectorios; es decir, al sentido y significado que cobran los mismos. En la *configuración del sistema* consideramos el conjunto de tales aspectos institucionales y protectorios, incluyendo a la cosmovisión que produce y da sentido a dicho sistema como totalidad.

Las condiciones de la protección para amplios sectores se han ido modificando durante las tres décadas analizadas en nuestras investigaciones; también se intensificaron las discusiones acerca de ellas, a medida que la cobertura poblacional y los derechos y garantías se retraían–expandían. En ese contexto, la relevancia del problema de investigación que nos ocupa descansa en el peso

de la protección social en general, y de la seguridad social en particular,<sup>9</sup> en las condiciones de vida de la población: se entiende aquí que la arquitectura, funcionamiento y relaciones que tienen lugar dentro de los sistemas de protección social definen tanto las modalidades como la distribución del bienestar al que aquella accede.

También aquí partimos de la idea de que todo sistema de protección social entraña una definición de qué concibe una época como *trabajo y necesidades sociales*, y de ambos las formas de organización y funcionamiento marcan los contornos, imprimen las normas y concretan la legitimidad o ilegitimidad de las vidas de las personas; es decir, sobre ellos se elaboran los juicios sobre vidas que gozan del reconocimiento y aceptación colectivos, o que son destinatarias de rechazo y sanción. Así, los sistemas de protección social son eje de construcción política, social y cultural y arena de sociabilidad fundamentales.<sup>10</sup>

Como ya anticipamos, a lo largo de esa producción construimos el concepto de *capacidad de protección social* en un triple registro, simultáneamente político, histórico y metodológico: con el cual pretendemos adentrarnos en el problema con perspectiva comparativa, para responder los interrogantes acerca de las continuidades y rupturas (y sus respectivos alcances) que se corresponden con distintos proyectos políticos.

*Registro político*: que jerarquiza y pone en relación términos como *protección y seguridad* y, posteriormente, *cuidado* (del cual nos ocupamos particularmente en este libro). Desde nuestra perspectiva apostamos a la idea de *sociedades protectoras, obligadas a dar seguridad y garantías en la reproducción de la vida*; y considerando que ello se expresa en integrantes que tienen *el derecho a la protección, a la seguridad y al derecho al cuidado* en las distintas etapas de la vida.

---

<sup>9</sup> Retomando lo señalado en los libros anteriores, entendemos por seguridad social al área estatal de políticas e instituciones especializadas en intervenciones que organizan la atención de contingencias específicas, dando lugar a diversas formas de distribución de las consecuencias socioeconómicas de padecer riesgos. Desde el punto de vista de las modalidades de organización y de significación de la protección –lo que en conjunto llamamos “configuración”–, históricamente la seguridad social ha sido asociada al reconocimiento de derechos, específicamente, de derechos del trabajo, por poder datarse su origen en los primeros sistemas de protección de la clase trabajadora (asalariados formales). Sin embargo, esas definiciones “específicas” –que entrañan distintos tipos de límites a la protección social– se encuentran en permanente (y creciente) cuestionamiento en las últimas décadas. Esta serie se inscribe en esos debates, con una perspectiva de ampliación de la protección en sentido global (Lautier, 2006; Danani, 2009).

<sup>10</sup> Desarrollado extensamente en Danani y Hintze (2011: “Introducción. 3. El abordaje teórico-metodológico: una propuesta a ser sometida a prueba”) y en Danani y Hintze (2014: cap. 8).

*Registro histórico:* en cuanto recurrentemente nos hemos preguntado por la transformación o continuidad de los procesos y sobre su alcance. Las consideramos preguntas fundamentales, pues no dudamos en considerar que la seguridad y garantías que mencionamos en el punto anterior constituyen las bases de propuestas civilizatorias radicalmente diferentes, según sean colectivamente problematizadas o particularmente asumidas.

*Registro metodológico:* como propuesta metodológica, el concepto de *capacidad de protección* significó un ejercicio de construcción instrumental movido por el afán de avanzar en lo específico y a la vez, de lograr capacidad comprensiva (de reconstrucción de la totalidad). Abrir dimensiones, desarmar (lógicamente): bajo el principio de que *la totalidad no es nuestro objeto de investigación sino un resultado de esta última*,<sup>11</sup> nos dimos a la tarea de reconocer los muchos y muy distintos planos de las intervenciones que hacen a la protección de la vida, para a la vez descubrir y decodificar sus también muchas y muy distintas articulaciones. No buscábamos “partes” (cosas) sino *particularidades que sugirieran indicios de un orden mayor*, con la finalidad de observar los mecanismos de redistribución que operan en el interior de las políticas y de las instituciones. Incorporamos al análisis los procesos institucionales como parte de la calidad de la protección; y también avanzamos en desentrañar de qué manera diferentes definiciones y significados para el acceso a la protección construían a la vez un *otro*, un *todos* o un *Estado*, en cada caso diferentes entre sí.

Definimos entonces la *capacidad de protección social* como el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se establecen en el interior de un cierto sector de políticas (que en este caso es el de la seguridad social). Con él nos referimos a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad considera como *bienestar*. El concepto se compone de dos dimensiones.

La *dimensión institucional* abarca el diseño institucional, en sentido amplio, y que por lo tanto refiere a lo que puede reconocerse como la “arquitectura institucional” y a los aspectos “propiamente protectorios” de los sistemas o componentes que se estudian, que involucran principalmente las siguientes cuestiones:

---

<sup>11</sup> Dice García: “conocer significa producir la totalidad como un resultado, no hallarla inmediatamente” (1994: 149).

- i. *El alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades*, lo que la ubica en la condición “inmediatamente material” de la protección (qué necesidades son satisfechas, de qué modo y en qué proporción respecto de las necesidades socialmente reconocidas). Incluye la cobertura horizontal (de población) y vertical (de las necesidades).
- ii. *Las garantías provistas por esa protección*, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una determinada protección goza de cierto resguardo, que junto a lo anterior preserva a las personas de la incertidumbre. Como se ve, esta cuestión entraña una relación fundamental con los aspectos institucionales.

La *dimensión político-cultural* alude a la construcción de los destinatarios por parte de las políticas, a los fundamentos de su intervención y a los principios de organización y legitimidad de esa dimensión, entendidos como procesos sociales de significación. La problematización en estos términos refiere a la pregunta de cuánto fortalece o debilita una política, institución, etcétera, el ejercicio de los derechos sociales como parte de la ciudadanía.<sup>12</sup>

Si la perspectiva metodológica, que asumimos en las investigaciones que han dado lugar a los libros de la serie, ha estado siempre abierta al estudio de *procesos en curso* (y en función de eso hemos reorientado objetivos e intereses), la pandemia la puso especialmente a prueba y nos ha obligado a seguir incorporando acciones e interpretaciones mientras estamos cerrando el libro.

El texto se sostiene en información estadística y documental. Pero en tanto sostenemos que la información con la que se trabaja no se agota en “datos objetivos” y preconstituidos, directamente accesibles a la observación, medición o registro, sino que requiere de una producción, cuyo significado debe ser *reconstruido* todo el tiempo por el investigador, el registro, que es dependiente del curso de los acontecimientos marcados por la pandemia, se ha tornado aún más complejo. Dicho de otro modo, el carácter siempre dinámico del objeto social se ha mostrado especialmente vertiginoso en los últimos meses y la conceptualización del problema en términos de un proceso, que respecto

---

<sup>12</sup> Las dimensiones mencionadas y los asuntos que las cruzan constituyen los pilares en los que se apoyan los análisis de regímenes y modelos de política social: la construcción del sujeto destinatario (pobre-ciudadano-trabajador), el principio organizador de la protección (derecho ciudadano, derecho contributivo o asistencia residual) y el principio de merecimiento: ciudadanía, trabajo, necesidad. El tratamiento de cada una de estas dimensiones es dependiente del trabajo de campo (en particular para la dimensión político-cultural) que fue posible realizar, tanto en la recuperación de documentación como en entrevistas y observaciones (Danani y Hintze, 2014).

de la pandemia y sus consecuencias no ha concluido y parece abierto a salidas cambiantes, complejiza las posibilidades de interpretación comparativa del conjunto del período. Lo dijimos en el apartado anterior, pero no está de más recordarlo al cabo de este recorrido.

## **Contenidos del libro y secuencia de exposición**

Como venimos señalando, en toda la serie trabajamos en un cruce entre el análisis de mecanismos de protección y categorías específicas del mundo del trabajo marcadas por distintas formas de protección-desprotección.

Retomamos en este libro la preocupación por el sistema previsional y el de asignaciones familiares, nuevamente con especial atención en el programa de la AUH. Las razones de esa selección a lo largo de nuestra producción fueron tanto conceptuales como históricas: en términos conceptuales, los consideramos como dos de los componentes de la seguridad social con mayor capacidad para informar sobre el perfil de la protección estatalmente organizada, pues se dirigen a dos poblaciones que atraviesan un momento del ciclo de vida que no es económicamente activa, en términos de la nomenclatura convencional. Y en términos históricos, i) jubilaciones y pensiones fueron los beneficios que a escala mundial mayores transformaciones sufrieron durante los treinta años analizados, y que han estado en el centro de *todas* las reformas de las políticas sociales de los últimos treinta años, fuera que fortalecieran o que debilitaran los mecanismos de mercado (capitalización, reparto, básicos universales, etcétera); ii) las políticas dirigidas a la población de niños, niñas y adolescentes (NNA) estuvieron en el centro de la escena desde finales de la década de 1990, especialmente en América Latina, bajo el formato de programas de transferencias condicionadas de ingresos (conocidos como PTIC, en general), hasta que en 2008 el Programa de Asignaciones Familiares del Plan Equidad de Uruguay, primero, y luego la creación de la AUH argentina en 2009, introdujeron un cambio drástico en el esquema de protección de esta población. En el caso de la AUH, en realidad sembró una nueva concepción, que aún hoy congrega intensos debates en el ámbito social.

Hemos agregado ahora dispositivos institucionales que refieren a segmentos específicos de trabajadorxs, y que se constituyen en mediaciones o condiciones para el acceso a protecciones asociadas al mercado de trabajo. Comparándolos con el trabajo en relación de dependencia, ponemos el acento en el estudio del monotributo y los regímenes de autónomos, rurales y personal de casas particulares. Esta elección obedece al hecho de que, tal como ya indicamos, forma

parte de nuestro enfoque y conceptualización la idea de que las condiciones laborales tienen capacidad de determinación sobre las condiciones de vida en general y la protección social en particular, por lo que el registro y monitoreo de las mismas es un requisito para alcanzar la caracterización que proponemos. A su vez la selección de estas instituciones implica volver la mirada sobre trabajadorxs desprotegidxs que analizamos en los libros anteriores. En este caso volvemos sobre lxs autogestionadxs (el trabajo *sin patrón*) por las razones que explicamos más adelante.

Asimismo, nuevamente en este volumen nos interrogamos acerca del costo de la protección y su financiamiento, que ya habíamos tratado en *Protecciones y desprotecciones (II)*. Valorar cuantitativamente el esfuerzo fiscal que realiza el Estado para concretar la protección que describimos, mostrar sus efectos distributivos y su sostenibilidad, entre otros, son temas cruciales para hacer las preguntas que venimos formulando desde hace más de una década. Nuestra pretensión no se agota en proporcionar algunas respuestas u ofrecer información; aunque eso sea de máxima importancia, nos interesa además cultivar el hábito colectivo de esos análisis, demasiado a menudo dejados a lxs “especialistas” (lxs economistas).

Finalmente, por primera vez incluimos el tratamiento de una temática que nos ha preocupado y que hemos considerado de manera transversal en los casos en que la información lo permitía: la relación entre protección y seguridad social y género. Como ya dijimos, nos habíamos acercados a la cuestión en el caso del trabajo en casas particulares, absolutamente feminizado, sin embargo, hasta ahora no lo habíamos convertido en objeto específico de problematización. En este volumen lo hacemos, y así pretendemos prestar atención a los movimientos de la agenda de la política social, tanto por el lado de problemáticas (como la del cuidado, de una centralidad que compromete a las próximas décadas) como de la fuerza y la capacidad de “hacer políticas e instituciones” (de distintas corrientes) del movimiento feminista.

El texto está organizado en dos partes, la primera “La seguridad social: proceso histórico”, consta de tres capítulos que se centran en las modalidades de protección y su financiamiento a lo largo del período de estudio e incorporan detalladamente las principales medidas generadas para paliar las consecuencias de la pandemia.

En el primer capítulo, Alejandra Beccaria, Claudia Danani, Susana Hintze y Sergio Rottenschweiler analizan las transformaciones institucionales y de la protección que refieren a las dos poblaciones centralmente analizadas (niños, niñas y adolescentes y adultoxs mayores); y lo hacen distinguiendo, a la vez,

las transformaciones llevadas adelante durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-2019) y del Frente de Todos (2020-2021). Esa distinción tiene un objetivo fundamental, que es aportar elementos para responder la pregunta acerca de cuáles han sido las diferencias entre uno y otro gobierno, leídos y presentados en clave de *proyectos políticos*. Asimismo, el texto abre un espacio analítico para la enumeración, mínima descripción y primera conceptualización de las políticas vinculadas con la seguridad social que fueron creadas o modificadas en ocasión de la pandemia de covid-19.

En el capítulo 2, titulado “Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa”, Alejandra Beccaria y María Ignacia Costa enmarcan el trabajo en las características que históricamente ha asumido el sistema de seguridad social y la tensión a la que se enfrenta para dar cuenta de viejos y nuevos problemas sociales y sus transformaciones (la AUH y la PUAM que, estudiadas en libros anteriores y en otros capítulos de este, son ejemplos de intentos de respuestas a esas tensiones). En ese marco parten de una caracterización de la población activa 2016-2021 para luego analizar los mecanismos que a partir de la cobertura en la etapa productiva condicionarán la protección a la que accedan en la vejez. Para ello, comparan la protección de trabajadorxs formales e independientes. En el primer caso distinguen a los de más reciente formalización (como el personal de casas particulares y del sector rural) y para lxs trabajadorxs independientes se detienen en el régimen de autónomos y en las distintas modalidades del Régimen Simplificado para Pequeños y Medianos Contribuyentes (monotributo) que luego es retomado en el capítulo 4 en relación con lxs trabajadorxs autogestionadxs. Dentro de lo que denominan “mecanismos transitorios”, describen y caracterizan la cobertura horizontal y vertical de los dos más importantes dispositivos de transferencia monetaria dispuestos para paliar la situación de emergencia socioeconómica desatada por la pandemia: el Ingreso Familiar de Emergencia y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

En el capítulo 3, “Una mirada hacia los programas de gasto y el financiamiento de la ANSES, 2016-2020”, Sergio Rottenschweiler focaliza en la evolución del gasto de la Administración Nacional de la Seguridad Social y su financiamiento. Si bien la ANSES no es la única institución de la seguridad social en la Argentina, es la más importante y relevante no solo por su magnitud, sino también por su presencia en la mayoría de las discusiones sobre las políticas de la seguridad social. El capítulo reconstruye las principales modificaciones que tuvieron impacto presupuestario en la ANSES, tanto en lo que respecta a las erogaciones como a los ingresos, en los dos períodos de los que se ocupa

este libro. Mira desde otra perspectiva las políticas tratadas en los capítulos anteriores en relación con la pandemia, al incorporar en el análisis el impacto que ellas han tenido en la situación fiscal del organismo.

La segunda parte, “La seguridad social: problemas, disputas y derechos de grupos específicos”, está estructurada en dos capítulos.

En el capítulo 4, María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze problematizan las condiciones de protección de una categoría laboral que, como ya dijimos, ha sido objeto de estudio en los libros anteriores. De hecho, “Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección” comienza con la pregunta por las transformaciones ocurridas en los diez años pasados desde la primera vez que se trató el tema en el libro inicial de la serie. Este interrogante adquiere una significación particular (y sustenta esta nueva aproximación) por el peso de un actor que adquiere importancia política e institucional a partir de la capacidad de movilización y reconocimiento lograda por las organizaciones de la economía popular, que recorre ambos períodos. El trabajo analiza las formas de protección vigentes y los mecanismos compensatorios propuestos por las organizaciones de trabajadorxs, poniendo énfasis en los cambios ocurridos desde diciembre de 2015. Desarrolla a su vez los contenidos político-culturales de la construcción de la protección de estas formas laborales y los horizontes a los cuales se dirigen sus demandas, haciendo eje en los proyectos políticos generados *desde* abajo, resultado de las luchas de las organizaciones tanto de la economía popular como de la economía social y solidaria, en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos.

En el último capítulo, el 5, “Género y protección social. Una mutua interpe-lación en un escenario de agendas renovadas y deudas persistentes”, Vilma Paura y Carla Zibecchi parten del carácter polisémico del concepto de *géneros*, y en el capítulo lo utilizan en tres sentidos relacionados entre sí: como un campo de estudios de género vinculado a la política social, como paradigma argumentativo (en el sentido de Fraser) y, en tercer término, como lectura desde los “lentes” del género, propuesta que da cuenta de que tanto los sistemas de seguridad social como el conjunto de la protección social (en su componente contributivo como no contributivo) se encuentran *generizados* en su constitución y, por lo tanto, sus transformaciones tendrán impactos y consecuencias en las relaciones de género. En diálogo con el resto de los capítulos del libro, proponen tres ejes para poder abordar algunas de las transformaciones acontecidas en el período 2015-2021 en la seguridad y la protección social: i) la revisión de los hitos que marcan los cambios en el sistema previsional y su relación con la agenda de género; ii) la presencia del género en las acciones que promueven la economía

social y solidaria y, en particular, la economía popular con fuerte acento en los cuidados; y iii) las políticas de transferencias monetarias no contributivas, con especial énfasis en aquellas puestas en marcha en el contexto de la pandemia de covid-19.

## **Cierre de la introducción y apertura del volumen**

Este libro se cierra en condiciones excepcionales. Si siempre es arduo escribir y concluir sobre procesos en curso (y hemos dicho que ese ha sido un rasgo de la serie “Protecciones y desprotecciones”), lo es aún más cuando un evento como la declaración de la pandemia de covid-19 trastorna la discriminación entre los problemas estructurales y los de la emergencia. Dicho de otro modo: no cabe duda de que la pandemia dinamitó el campo de la protección social (y, por lo tanto, a la política social toda, con la seguridad social en primer plano), porque en realidad dinamitó la vida, tal como estaba organizada. No consideramos que la crisis social (en sentido amplio: política, económica, de la vida cotidiana) que hoy atraviesa la sociedad argentina “viene de la pandemia” (aunque reconocemos su incidencia). Tampoco, que sea responsabilidad de un único gobierno. Este último señalamiento, en cambio, nos ratifica en la importancia del análisis de los “proyectos políticos” desplegados a lo largo de los treinta años abarcados por la serie. Y también estimula a incorporar a la sociedad al análisis del “estado de cosas”.

En virtud de lo anterior, lo que sigue son apenas un conjunto de temas que subrayamos como asuntos que deben ser retomados por cualquier agenda que se precie de (o que padezca la pretensión de ser) “progresista”, con todos los problemas que la denominación tiene y en todas sus dimensiones: técnica, política o académica:

1. A la cabeza de ella está la gravedad de la situación social, que supera toda previsión: pobreza en aumento, que ya casi consagra un piso del 40% de la población en esa situación (datos del INDEC para el primer semestre de 2021). También la desigualdad de todo tipo está en aumento y esta dimensión (la de las condiciones de vida) es quizás en la que más importante resulta aquella discriminación entre “prepandemia” y pandemia; basta decir que ambos indicadores venían en crecimiento antes de la emergencia sanitaria, aunque el efecto de esta última fue explosivo. Por ello, también respecto de esta dimensión es especialmente relevante la discusión en clave

de “proyectos políticos”, cuyo mayor potencial es el hecho de que incorpora la *intencionalidad* de la acción.

2. En el mismo plano de lo anterior, pero separado por lo que significa socialmente, debe decirse que nada se equipara a las condiciones de niños, niñas y adolescentes, la población más empobrecida.
3. Lo anterior ocurre en convergencia con sistemas de protección (principalmente, para niños, niñas y adolescentes y adultxs mayores) que han extendido notablemente su cobertura poblacional. Por lo tanto, caben dos observaciones: la recurrente pregunta sobre cuál sería la situación si dicha expansión no se hubiera producido; y el amargo recordatorio de los límites de las políticas sociales para volcar decididamente las condiciones de vida.
4. A lo largo de los treinta años reseñados en esta serie, el sistema de protección social, y especialmente la seguridad social, sumaron otras dos fortalezas: i) gran capacidad de reivindicación y de iniciativa social, con sujetos y actores colectivos movilizados alrededor de demandas por mayor bienestar (el núcleo del análisis de los capítulos 4 y 5 se apoya en procesos de ese tipo); ii) la presencia vigorosa de un ideario de derechos sociales mucho más amplios que lo que marca la tradición contributivista, por comparación con los presentes a inicios de la década de 1990. Se trata de una cosmovisión que no es hegemónica en absoluto, pues se enfrenta (y a menudo es diezmada) por una ideología de la desigualdad y del merecimiento selectivo que se hace cultura, y de una cultura que hace de esta una “naturaleza” (la de la desigualdad). Sin embargo, ese ideario de derechos tiene en barbecho la posibilidad de disputar con fuerza por el reconocimiento del derecho a distintas esferas de la protección por parte de poblaciones no alcanzadas por ella.
5. En estrecho contrapunto con lo anterior, hay dos serios problemas que requieren urgente atención, análisis y debate sin concesiones: i) la necesidad de extender también los límites de aquellas luchas (caracterizadas por las movilizaciones), ampliando los grupos a los que se refieren las luchas. Eso significa saltar de la colectivización (propia de esos sectores movilizados) a la socialización y de la demanda a un proyecto también amplio (de lo que ya en otras oportunidades, y aquí mismo, hemos llamado “una sociedad protectora”); ii) esa necesaria ampliación supone también reconceptualizar los fundamentos de la protección, incorporando a las trabajadoras y los trabajadores informales y a las mujeres *de pleno derecho*. Cabe aquí reconocer la enorme ventaja que tienen (tenemos) las mujeres por sobre la “capa” de

trabajadoras y trabajadores informales; y es que mientras las mujeres y las distintas identidades de género tienen (tenemos) voz propia en el mundo académico, técnico y político, las trabajadoras y los trabajadores informales tienen voz “prestada” (tienen quienes hablan por ellos).

Iniciamos esta introducción trayendo a la reconstrucción del proceso histórico la noción de “giro estratégico” que Christian Topalov propuso para pensar las políticas sociales de fines del siglo XIX y principios del XX, propuestas y ganadas por los reformadores de la época. Sin forzar la analogía, digamos (pensemos y actuemos, también) un nuevo giro estratégico, surgido de las clases trabajadoras en transformación a principios de este siglo XXI; un “giro estratégico” que reúna lo que aquel otro separó, haciendo merecedoras y merecedores a todas y todos, respetables a todas y todos, y a todos capaces de procesar las diferencias que surgen en el propio campo popular.

## Bibliografía

- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006). *Disputa por la construcción democrática*. Programa de Investigación Democracia, sociedad civil y Derechos Humanos. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Danani, Claudia (2009). “Seguridad Social”. En Cattani, Antonio; Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (orgs.), *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: UNGS, Altamira y CLACSO.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- (coords.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- (coords.) (2019). *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2025*. Los Polvorines: UNGS.
- García Linera, Álvaro (2016). “Las transformaciones se dan por oleadas”. Clacso TV, entrevista en la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://clacso.tv/pelicula/alvaro-garcia-linera-las-transformaciones-se-dan-por-oleadas/>.
- García, José F. (1994). “La crítica de Popper (y de ciertos postmarxistas) a Marx”. En *La racionalidad en política y en ciencias sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Grassi, Estela (2018). “Estado Social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lautier, Bruno (2006). “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”. En Lo Vuolo, Rubén (comp.), *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- Leiras, Marcelo; Malamud, Andrés y Stefanoni, Pablo (2016). *¿Por qué retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Le Monde Diplomatique y Capital Intelectual.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, vol. 2, n° 4.



**Primera parte**  
**La seguridad social: proceso histórico**



# Capítulo 1

## Cuando la excepción es la norma

### Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021

*Alejandra Beccaria, Claudia Danani,  
Susana Hintze y Sergio Rottenschweiler\**

#### **Presentación**

Desde principios del siglo XX, con las primeras formas mutuales, primero, y estatales, después, en la Argentina la seguridad social contributiva fue crecientemente constituyéndose en un principio ordenador de las relaciones económicas y sociales, y de la institucionalidad que las contenía.

Usamos la expresión “seguridad social contributiva” para aludir a los *seguros sociales* como modalidad institucional específica (es decir, socioeconómica, política y cultural), que creemos que ha tenido un estatus prevaleciente en la sociedad argentina, en la que el ideario de derechos sociales tuvo peso considerable en el transcurso del siglo XX. Les adjudicamos ese estatus porque a partir de los años setenta los seguros sociales, que daban forma a los derechos del trabajo, resistieron más y mejor los cuestionamientos y embates del neoliberalismo si se los compara con las instituciones y políticas de orientación más amplia (universalista), como la educación y la salud pública, que expresaban derechos

---

\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

inspirados en la ciudadanía (relativamente no condicionada). Es necesario decir que hasta entonces los derechos de ambas raíces coexistían, lo que entrañaba tensiones doctrinarias, políticas y culturales; pero se trató de una mecánica que alimentó un recorrido de “suma positiva”, más que de cuestionamiento o bloqueo recíproco. De ese modo se generó una tendencia a la mejora progresiva de las condiciones de vida para amplios grupos y clases que vivían de su trabajo.

Esa espiral ascendente de derechos se interrumpió en el último tercio del siglo XX. Fue entonces cuando en la Argentina y en el mundo la embestida neoliberal puso en cuestión todos los derechos sociales –los universales y los del trabajo–, lo que transformó la materialidad y el significado de la protección social, que fue identificada como necesidad y demanda de los perdedores; y esa resignificación vergonzosa “contagió” a las instituciones y políticas correspondientes. En ese marco, los seguros sociales fueron jerarquizados, lo que acarreo su reconocimiento, pero no porque se reafirmaran los derechos laborales como tales sino porque se valoró su mecanismo de acceso; la contribución, el pago. Esto implicó una vuelta de tuerca a aquello que Christian Topalov denominó “el giro estratégico”, ocurrido en la construcción de la cuestión social de fines del siglo XIX y principios del XX, ahora a fines de este último siglo.<sup>1</sup> Al analizar ese proceso, tanto la literatura nacional como la internacional definieron a los seguros sociales como “determinantes fundamentales de la dinámica de las instituciones sociales” (Barbeito y Lo Vuolo, 2003); como referencia para distinguir entre “centro” y “márgenes” de la intervención social del Estado (Soldano y Andrenacci, 2006); y como regímenes estratificados y desfinanciados, cuyos déficits terminan siendo pobremente compensados por una solución pobre: la focalización residualista (Filgueira, 2014; Filgueira y Lo Vuolo, 2021).<sup>2</sup>

El deterioro de las instituciones universales (o que aspiraban a serlo) contribuyó a que estas perdieran contenidos de derechos, y se las emparentaba con la asistencia residual. Así, cuando el proceso de transformación neoliberal avanzó lo suficiente, se vio un patrón de protección social dualizado: en el

---

<sup>1</sup> Recordamos que Topalov (2004) intenta describir y entender cómo se articularon lo que llama los modelos “tradicionales” de poder (represivos) y el “modelo moderno” de gestión de la población (las políticas sociales del siglo XX). Su conclusión es que el seguro social (entre otros dispositivos, pero ocupando un lugar central entre ellos) concreta una operación crucial: la distinción entre laboriosos y ociosos o, lo que es lo mismo a estos efectos, entre mercedores y no mercedores, pues los primeros habrían realizado la contribución antes de la situación de emergencia en auxilio de la cual se solicita la asistencia.

<sup>2</sup> La enumeración de caracterizaciones es incompleta y no pretendemos agotarla. Solo trazamos las líneas de grandes paradigmas en los trabajos de especialistas.

centro quedaron las formas de acceso directamente privado (mercantil) y los seguros sociales; y la asistencia compensatoria (residual) fue identificada con quienes no alcanzaban ni a unas ni a otros, y fue asimilada con la incapacidad o impotencia de los destinatarios. En ese esquema, los seguros sociales fueron repuestos en un lugar central en todos y cada uno de los procesos sociopolíticos que a partir de ese último tercio del siglo XX pretendieron transformar el contenido material y el sentido de las condiciones de reproducción social en general y de protección social en especial; aunque es urgente aclarar que estuvieron en danza transformaciones radicalmente distintas. En efecto, cada uno de los gobiernos que se sucedieron colocó a la seguridad social contributiva en el centro de las políticas a las que apuntaban, aun cuando las orientaciones, modalidades y eficacias fueran diversas e incluso, opuestas.<sup>3</sup>

En este capítulo reconstruimos y analizamos la seguridad social argentina entre diciembre de 2015 y el segundo semestre de 2021. Para ello, nos apoyamos en trabajos propios anteriores (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018; Danani y Hintze, 2019; Beccaria *et al.*, 2020), sobre los que buscamos avanzar, recordando que ya en ellos hemos caracterizado el período 2003-2015 como de “contrarreforma neoliberal”; y como de “cambio paradigmático” al del gobierno que lo sucedió. Con ese punto de partida, aquí nos proponemos identificar, describir y analizar las principales líneas de intervención en dos componentes seleccionados de la seguridad social, desarrolladas en el transcurso del período diciembre 2015-2019 (gobierno de la Alianza Juntos por el Cambio) y el que va del 10 de diciembre de 2019 hasta el segundo semestre de 2021 (gobierno del Frente de Todos). Aunque no nos detendremos en ellas, complementaremos el análisis con referencias a intervenciones asociadas a las condiciones que abrieron la pandemia y las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO). La división de descripción y análisis en estos dos períodos nos permitirá considerar la pertinencia en términos de contenidos y de caracterizaciones previas. Así, nos hacemos una

---

<sup>3</sup> De hecho, desde la dictadura militar de 1976-1983 en adelante, todos los gobiernos (gobierno radical 1983-1989, los gobiernos de extracción justicialista de distinto cuño: 1989-1999, 2003-2015; el gobierno macrista 2015-2019) presentaron y llevaron adelante (con distinto éxito) proyectos de reforma de los seguros sociales, con énfasis en el sistema previsional y el de salud. En este último, recordemos el previo SNIS de 1974 o el Seguro Nacional de Salud de 1985, ambas reformas en contrapunto con la pretendida por la dictadura militar, mediante la Ley 22269/1980. Y en el sistema previsional, destacan la reforma de capitalización de 1993 y el nuevo retorno al reparto en 2008.

pregunta franca acerca de la profundidad, naturaleza y alcance de los cambios contenidos en el proyecto triunfante en las elecciones de diciembre de 2019.

Para decirlo más concretamente, aquí describimos y analizamos los cambios en las formas de organización institucional y los resultados en términos de protección y bienestar respecto de dos grupos de población ubicados en los extremos del ciclo vital: niños, niñas y adolescentes (NNA) y adultas y adultos mayores (AM); institucionalmente, ello se materializa en el sistema de asignaciones familiares, en cuyo interior destaca la asignación universal por hijo (AUH). Como ya dijimos en otras oportunidades, las condiciones de vida en las que estos grupos se encuentran y las acciones estatales que a ellos se dirigen revelan la fortaleza (o la debilidad) institucional y ética de una sociedad (Beccaria *et al.*, 2020). En ese camino, haremos particular esfuerzo por captar y subrayar las concepciones, orientaciones y objetivos en los que se sustentaron y a los que apuntaron las políticas respectivas; y atendiendo al proceso histórico, procuraremos detectar los modos en los que los gravísimos cambios de contexto marcaron, o fueron marcados, por cambios en las intervenciones.

La estrategia de investigación combina un abordaje sistemático basado en el “concepto de capacidad de protección”,<sup>4</sup> y uno de secuencia histórica, al distinguir en cada apartado los dos períodos políticos que abarca el libro. Así, el texto consta de tres grandes bloques de desarrollo, relativos a las dimensiones mediante las cuales definimos la capacidad de protección social y uno de conclusiones. Esta “Presentación” es el primer apartado, en el que le sigue nos ocupamos de la dimensión institucional y organizacional de la seguridad social; en el tercer apartado, abordamos la cobertura horizontal; y en el siguiente, la cobertura vertical (la capacidad de protección del sistema de proveer a la satisfacción de necesidades, en la literatura consignada como “suficiencia”). Podrá verse que el análisis de esas dimensiones se nutre de información diversa (cuanti o cualitativa, documental o fuentes secundarias, según lo pertinente de cada caso), y a la vez está articulado con la exposición de los argumentos, también de diverso tipo, que circularon como materia de la alta conflictividad que caracterizó a la seguridad social, y que dieron contenido político y cultural al sector en el período de estudio. Como ya dijimos, el análisis de cada una de esas dimensiones se abre cronológicamente en la periodización: el cuatrienio 2015-2019 y los años 2019-2021.<sup>5</sup> Y, a la vez, anticipamos al lector que en lo

---

<sup>4</sup> Por temas o dimensiones, ver “Introducción” de este libro.

<sup>5</sup> Recordemos nuestra ya mencionada caracterización del primero de ellos como de “cambio paradigmático” respecto del precedente.

que a la dimensión político-cultural refiere, hemos optado por una estrategia de análisis transversal, que como tal estará presente a lo largo de todo el texto. Finalmente, el último apartado funciona como síntesis analítica del conjunto, ofreciendo elementos preliminares para la tarea que nos proponemos: hacer el balance de los resultados que en la seguridad social ha dejado el contrapunto entre los proyectos políticos que, a nuestro juicio, estuvieron y están en pugna en este ámbito de políticas y de la vida social, e identificar qué transformaciones puede considerarse que tienden a perdurar.

## **El marco institucional**

### **Antecedentes**

La ANSES, referencia institucional absoluta del sistema de seguridad social del nivel nacional, es un organismo descentralizado que fue creado en 1991 bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esa creación fue el resultado de procesos de fusión y centralización de organismos anteriores (Cajas Previsionales de las leyes 18037 y 18038, ambas de 1968, y cajas provinciales posteriormente transferidas, así como las Cajas de Asignaciones Familiares, por ejemplo), y es una de las expresiones más contundentes de la centralidad que el proyecto neoliberal llevado adelante en la década de 1990 reservaba a la seguridad social, cuya arquitectura y funcionamiento cambiaron íntegramente. Desde ese inicio la ANSES tuvo facultades de administración, recaudación, fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones de la Contribución Unificada de la Seguridad Social, del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares, así como para el otorgamiento de los beneficios previsionales,<sup>6</sup> siempre en el nivel nacional. Socialmente, la institución es identificada por sus prestaciones; en orden decreciente por la importancia que se les atribuye, se encuentran las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares de activxs (incluida la AUH) y pasivxs y la prestación por desempleo. Otras prestaciones (“subsidios de contención familiar”, por ejemplo, el subsidio por fallecimiento) son importantes para lxs beneficiarixs, pero tienen menos visibilidad social.

En directa consonancia con lo que en la presentación denominamos “proyectos políticos”, en los treinta años transcurridos desde su creación el organismo atravesó distintas etapas, aunque unidas por una coincidencia: se ve una curva de presencia (peso) creciente de la ANSES en el sistema de protección

---

<sup>6</sup> Hasta el año 2015, el apartado se basa en Costa, Curcio y Grushka (2014) y, para el período 2015-2019, en Beccaria *et al.* (2020).

social en su conjunto; curva que, hasta el momento en el que elaboramos este libro, nunca se quebró. Durante la primera década (1991-2001), la ANSES fue un motor de “gestión moderna”, caracterizada por la centralización y unificación de funciones y prestaciones (tanto territoriales como por oficios o grupos sociales) y por la producción de información, en el marco del proceso de mercantilización del sistema previsional, paradigma de la “reforma social” neoliberal. Entre 2003 y 2015 se le delegaron nuevas facultades y funciones en un marco muy distinto: el “retorno del Estado al centro de la escena” en la protección social (Danani *et al.*, 2018) se materializó en una importante ampliación de prestaciones, que hizo de la ANSES arena de luchas políticas, pero también centro articulador de diversos ministerios (Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo). Su presencia en las políticas públicas y su capacidad para poner en marcha grandes operativos (especiales u ocasionales), así como un sistema capaz de soportar, procesar y cruzar información con otros organismos (RENAPER, AFIP, Dirección de Migraciones) explica no solo su crecimiento, sino también ese rol de “organizador” de prestaciones que desbordaron en mucho a la seguridad social “tradicional”, intensificado durante la pandemia. También el desarrollo territorial aportó a ese peso creciente: las 145 oficinas y Unidades de Atención Integral (UDAI) que se encontraban distribuidas y en funcionamiento en todo el país en 2006, escalaron a 326 en 2012, a 348 en 2015, a 374 en 2019 y a 376 a comienzos de 2021;<sup>7</sup> en resumen, la cobertura territorial también tendió a extenderse, más allá de gobiernos y proyectos de uno u otro signo.<sup>8</sup>

Corresponde hacer una última mención a la constitución y administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) creado en 2007 en el ámbito institucional de la ANSES y dirigido por un consejo cuya presidencia corresponde al titular de la Dirección Ejecutiva del organismo (Decreto de creación 897/2007). En ese origen, se le asignó la función de constituirse como fondo anticíclico frente a eventuales insuficiencias de recursos del sistema previsional público. El fondo creció a partir de fines de 2008, con la reestatización completa del sistema previsional, al nutrirse de las cuentas individuales de los aportantes del régimen de capitalización, al punto que, de acuerdo con datos de la ANSES y del INDEC, en 2015 llegó a representar un 11,2% del PIB.

---

<sup>7</sup> También 167 oficinas. Información de la página del organismo ([anses.gob.ar](http://anses.gob.ar)), última entrada 22/9/2021.

<sup>8</sup> En Danani y Hintze y equipo (2019) describimos la extendida y diversa presencia territorial de la ANSES hasta 2015. Su peso se analiza también en Danani *et al.* (2018).

A continuación presentamos las modificaciones institucionales experimentadas en la Seguridad Social en el período de análisis.

### **Un cambio paradigmático: 2015-2019**

Este “cambio paradigmático” al que aludimos para el período excede mucho el campo de la seguridad social y, por el contrario, se vincula con aquella referencia a los proyectos políticos referidos en la introducción del libro y en la presentación de este capítulo. Brevemente, podemos decir que, aún con la cautela que debe tenerse para no homogeneizar estrategias que fueron claramente distintas (aunque casi simultáneas) o bien ignorar una cierta periodización posible, puede afirmarse que durante el primer bienio abundaron las referencias a la necesidad de control del gasto público y de disminución del déficit fiscal, que sin embargo coexistieron con políticas que en buena medida pueden considerarse expansivas, tanto por los instrumentos como por sus efectos (crecimiento de los ingresos laborales e ingresos fijos, incluso del gasto público) (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018). Hacia fines de 2017, en cambio, las intervenciones adquirieron más coherencia, en dirección contraria a aquella centralidad del Estado nacional de la que hablamos más arriba: disminución del gasto, políticas que atendieron más abiertamente las demandas de sectores empresarios, especialmente las referidas a la disminución de la carga tributaria y a la flexibilización del mercado laboral. Ello comenzó con una presión a la baja de los salarios reales (principalmente, del salario mínimo, vital y móvil, sobre el que el Ministerio de Trabajo tiene incidencia directa, en la negociación de ese año) y continuó con el envío de los proyectos de reforma tributaria, laboral y previsional a partir de octubre.

En el ámbito específico al que se refiere este capítulo, el discurso institucional en este lapso se apegó al de la transparencia, la “cultura de integridad y cumplimiento” con la que deberían actuar los agentes de la ANSES y al valor de la presencia “donde está la gente”. Aunque las UDAI y los operativos “el Estado en tu barrio” (con otros organismos públicos) preexistían largamente, fueron presentados como novedosos, invocando esas mismas lógicas.

Como clave de lectura general, puede decirse que el período 2015-2019 se caracterizó por una “doble restricción” en las políticas llevadas adelante por la ANSES. Doble restricción, en primer lugar, porque se repuso un más estricto principio contributivo de protección, principalmente respecto del sistema previsional (que por su peso y por las propias características del contributivismo, hizo menos distributivo el gasto en su conjunto). En esa dirección, los

cambios (principalmente, los del sistema previsional) tendieron a afianzar la lógica de la separación de fuentes, lo que significa que las erogaciones de carácter contributivo tienden a ser atendidas con recursos contributivos provenientes de impuestos al trabajo, mientras los gastos de naturaleza no contributiva se financian con aportes del Tesoro, provenientes de rentas generales (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018).<sup>9</sup> En segundo lugar, se desligó de buena parte de aquellas políticas “no tradicionales” que habían implicado coordinación con otras áreas ministeriales, como Conectar Igualdad y Progresar.

Encontramos tres grandes hitos representativos del período: 1) en abril de 2016 (a cuatro meses de su asunción), el nuevo gobierno sancionó el Decreto 593/2016, mediante el cual se incorporó a lxs trabajadorxs monotributistas de categorías medias y bajas a la base de beneficiarixs de las asignaciones familiares contributivas.<sup>10</sup> Como se verá más adelante, la medida –muy discutida durante el gobierno kirchnerista, que se había negado a concretarla– expandió la cobertura de ese componente de la seguridad social. 2) En julio del mismo año fue sancionada la Ley 27260, conocida como “ley ómnibus”, mediante la cual se aprobaba un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional para la creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. A solo seis meses de asumir, entonces, el gobierno proponía que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) pagara a jubiladxs y pensionadxs las deudas derivadas de incorrectas liquidaciones iniciales o actualizaciones. Simultáneamente, por la misma ley se creó la pensión universal para el adulto mayor (PUAM). La denominación de “ley ómnibus” se originó en que, al mismo tiempo, se ponía en marcha un régimen extraordinario de “sinceramiento fiscal” para bienes no declarados ante la autoridad impositiva, cuyo producido –se decía– solventaría el pago de las deudas anteriormente reconocidas. 3) Finalmente, en diciembre de 2017 se sancionó la Ley 27426 (llamada de Reforma Previsional), que introdujo dos grandes modificaciones: la de la fórmula de movilidad vigente desde 2009, a partir de definir la inflación como principal factor (en lugar de la recaudación y la evolución de los salarios), así como por la postergación de la aplicación del período sobre el cual se calculaba la movilidad;

---

<sup>9</sup> Ese esquema valió tanto para el diseño de la protección social, como para las cuentas financieras de la ANSES.

<sup>10</sup> Lxs monotributistas son trabajadorxs independientes que aportan al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, siempre que cumplan requisitos de ingresos brutos (bajos y medio bajos) y superficie (limitada) para la actividad. Este esquema impositivo simplificado da acceso al sistema de seguridad social (asignaciones familiares, seguro social de salud y sistema previsional, al retiro) mediante los aportes correspondientes, a cargo de lxs titulares. Ver capítulo 2.

y la introducción de un procedimiento de estratificación de beneficiarixs respecto de ingresos y garantías entre quienes hubieran accedido al beneficio con aportes regulares completos o vía la moratoria (en beneficio de lxs primerxs, claro está).

De este modo, a las prestaciones contributivas y no contributivas de la seguridad social conocidas hasta entonces, en 2016 el gobierno incorporó la PUAM y en 2017, una parte de las pensiones no contributivas (PNC) que estaban en el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 746/2017). La PUAM es una pensión consistente en un beneficio monetario no contributivo, orientado a toda la población de 65 años y más que no pueda acceder a una jubilación ordinaria por no cumplir con los requisitos contributivos (treinta años de aportes en la seguridad social). Si bien su creación inicialmente implicó que se sumaba un nuevo derecho, distintos dispositivos presentes en su diseño original, o que fueron agregándose, pusieron en entredicho —o degradaron— esa condición. La degradó como derecho la determinación del beneficio en el 80% del haber previsual mínimo; *de facto* la puso en entredicho el hecho de que la edad para el acceso a la misma fuera fijada en 65 años, pues con ello se postergó cinco años la edad a partir de la cual las mujeres obtendrían protección (respecto de los 60 años para la jubilación). Asimismo, esta pensión no conlleva el derecho a una pensión por fallecimiento y es incompatible con cualquier otro beneficio de la seguridad social, pues ninguna persona que sea titular de un beneficio puede acceder a una pensión derivada de su cónyuge. Finalmente, en el curso del proceso de implementación fue perdiendo el carácter incondicional con el que había sido anunciada, así como la posibilidad de desempeño laboral simultáneo, e inclusive posteriormente se fijaron criterios socioeconómicos —sobre todo patrimoniales— para su otorgamiento. En esta caracterización inicial debemos señalar que, en relación con su financiamiento, la PUAM siguió el mismo destino que otros beneficios no contributivos, al seguirse el principio de “la separación de fuentes” que ya mencionamos: en efecto, su financiamiento está a cargo del Tesoro nacional, mientras las moratorias —por caso, políticas que significaron un modo muy distinto de abordar la desprotección en la edad adulta— se financian directamente con recursos generales de la ANSES. Anticipada esta cuestión, en el apartado correspondiente a cobertura horizontal retomaremos el análisis del proceso y de los resultados en términos directamente protectorios. Recordemos que, en simultáneo, la ANSES fue desprendiéndose de los programas interministeriales consignados anteriormente.

Un aspecto a destacar es el impacto que tuvo sobre la seguridad social la reforma ministerial de setiembre de 2018, que significó un cambio fundamental en su dependencia, pues las competencias referidas al tema se separaron de las

referidas al trabajo, y la ANSES quedó incluida en el área de Desarrollo Social.<sup>11</sup> Corresponde decir que este cambio no es explicable desde la concepción que el gobierno de entonces tenía de la seguridad social, cuyos beneficios consideraba que *debían* derivar directamente de la historia laboral contributiva de las personas. Por ello, entendemos que habría obedecido al propósito de dejar al organismo bajo el control de una figura protagónica del proyecto partidario y gubernamental: Carolina Stanley, hasta entonces ministra de Desarrollo Social y que había ocupado idéntico cargo entre 2011 y 2015 en la Ciudad de Buenos Aires, durante la gestión de Mauricio Macri como jefe de Gobierno.<sup>12</sup>

En realidad, la modalidad de gestión había sido ámbito de reforma antes de la reestructuración ministerial. En efecto, en abril de 2018 y mediante el Decreto 339/2018 fue dispuesto el “modelo de gestión unificada - ventanilla única social”, en el que la seguridad social y, especialmente, la ANSES se vieron doblemente implicados. En primer lugar, directamente por ser parte de los organismos incorporados en el esquema y por gestionar parte de los trámites también incluidos; en segundo lugar –y más importante– porque (una vez más) se encomendó a la ANSES la coordinación de la ejecución de las acciones de esta modalidad, que involucraba a diversos ministerios y dependencias (art. 6) (ANSES, 2017 y 2019).

La “ventanilla única” es en general definida como una “plataforma de servicios, pensada y diseñada para crear un único medio digital” y que, postulando los principios de simplificación, transparencia y coordinación, se propone ofrecer la posibilidad de realizar en un mismo lugar un conjunto de trámites, correspondientes a distintos organismos, evitando así el desplazamiento de lxs ciudadanxs (Baulo *et al.*, 2018). En su origen estuvo especialmente vinculada con el ámbito comercial, y la irrupción masiva de los medios y canales digitales hace que en la actualidad sea especialmente referida en el e-comercio o comercio electrónico y la banca electrónica (“ventanilla única electrónica”), siguiendo los principios de la simplificación administrativa y registral (Pando y Fernández Arroyo, 2017).

---

<sup>11</sup> Nos referimos a la reforma de la Ley de Ministerios, sancionada por Decreto de Necesidad y Urgencia 801/18, a través del cual se redujo el número de carteras de los veintitrés existentes a inicios de ese año, a diez. Los mecanismos fueron fusiones y traslados de competencias y dependencias de organismos autárquicos, como el caso de la ANSES que analizamos.

<sup>12</sup> En cambio, Dante Sica, quien era ministro de Producción y que por la fusión de este ministerio con el de Trabajo quedó al frente de ambas áreas, no pertenecía al núcleo duro de los ámbitos de decisión de la Alianza Cambiemos.

Como tal, la modalidad de ventanilla única es una de las tantas iniciativas que suelen enumerarse en lo que se denomina “gobierno electrónico”, con una historia ya relativamente extendida en distintos países, aunque puede decirse que la Argentina registra cierta demora en su desarrollo. En el caso de la creación de la ventanilla única social del Decreto 339/2018, se afirmaba que la gestión unificada simplificaría los trámites presenciales de ese carácter. Los primeros organismos en ser incorporados a este esquema fueron los de Trabajo y Empleo, Desarrollo Social, Educación, Transporte, Energía e Interior, y organismos como el PAMI y la ANSES. Entre los trámites, se destacaban la solicitud de tarifa social federal para servicios públicos, documento nacional de identidad y pasaporte, planes sociales y pensiones no contributivas. Todo ello fue inscripto en una política de modernización basada en la reingeniería de procesos y en la utilización de tecnologías duras (Cardozo, 2019).

El proceso estuvo marcado por una alta conflictividad, principalmente frente a los sectores sindicales. En efecto, los grupos más combativos y con peso en el sector público, enfrentados al gobierno de la Alianza Juntos por el Cambio, y nucleados en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), presentaron una cerrada resistencia a la propuesta, a partir de la crítica a dos puntos: la defensa de los puestos de trabajo y la de los derechos sociales que eran materia de los trámites incluidos en esta modalidad de gestión. Está claro que cada eje tenía como referencia un interlocutor social y político diferente: lxs trabajadorxs públicxs en el primer caso, base social de la organización gremial, y la ciudadanía (usuarixs de los servicios), en el segundo. En la postura de la Asociación Trabajadores del Estado-CTA, la defensa del empleo público y los derechos sociales de la ciudadanía se identificaban y reforzaban recíprocamente, mientras como contrapartida la política era denunciada como un mecanismo de reducción del empleo público, de achicamiento del gasto social y de despolitización de la gestión (Fundación Germán Abdala, 2018).<sup>13</sup> La triple “acusación” es difícilmente rebatible, sobre todo porque lxs propixs funcionarixs suscribirían los tres objetivos como en sí mismos deseables para la política general. En cambio, es más discutible que todo ello ocurriría en virtud del esquema de “ventanilla única” (y no de una política general que se proponía tales objetivos y que la precedía instrumentalmente) y más difícil aún es desconocer la necesidad

---

<sup>13</sup> “Los estatales aprendimos que detrás de cada expediente, de cada gestión, de cada turno hay una familia, hay necesidades y hay derechos” y “Esta relación directa [entre puestos de trabajo en el sector público y derechos ciudadanos] significa que la rebaja de nuestros derechos es menos bienestar para el Pueblo”; estas son, probablemente, las dos expresiones más elocuentes de ese posicionamiento en el documento que citamos (Fundación Germán Abdala, 2018).

(obligación) de la búsqueda de mayor eficiencia y de mejoras en la atención de los ciudadanos en el sector público. Las condiciones en las que se desarrolló el conflicto no permitieron discriminar los problemas a resolver y la dinámica del conflicto no trascendió la puja de intereses y enfrentamientos inmediatos.

Otras dos transformaciones destacan por su importancia en esta dimensión. La primera refiere al FGS. En 2016, la Ley 27260 autorizó el recurso al fondo para el pago de las deudas reconocidas, lo que implicó un cambio de sus objetivos; el fondo siguió siendo cuantitativamente relevante, con una leve caída en el período 2015-2019 de su peso con respecto al PIB (de 11,2% en 2015 al 11,1% en 2019). En 2020, ya en el siguiente período de gobierno que analizamos, y en línea con la fuerte caída del PIB en un 9,9% como consecuencia de la crisis económica asociada a la covid-19 y el aumento en términos reales de los activos del fondo, el FGS representó el 13% del PIB. En cuanto a la estructura de inversiones, desde su creación siempre se concentró en títulos públicos del gobierno nacional, por lo que las diferencias deben observarse en otros componentes. Entre 2011 y 2015 se había hecho hincapié en la inversión en proyectos productivos y de infraestructura, componente que representaba el 12,9% del total de la cartera del FGS a diciembre de 2015, y que en el período de gobierno de Macri perdió peso, hasta que en diciembre de 2019 representó solo el 3,7% del total de la cartera. Esa tendencia se acentuó durante la presidencia de Alberto Fernández, ya que en diciembre de 2020 y junio de 2021 la participación de los proyectos productivos cayó al 2,1% y 1,5%, respectivamente.

La segunda transformación significativa, relacionada con la primera, fue la expansión de la línea crediticia de la ANSES. En efecto, en julio de 2017 se amplió el otorgamiento de créditos personales a otrxs titulares de prestaciones como posibilidad de inversión del FGS (Decreto 516/2017); de ese modo fueron alcanzados jubiladxs y pensionadxs (tarjeta ARGENTA), destinatarixs de la PUAM, de pensiones no contributivas, de la AUH y de la asignación familiar por hija e hijo (AUH). En vísperas de las elecciones presidenciales de 2019, el organismo relanzó la línea crediticia y amplió montos y facilidades de pago, declarando como objetivo impulsar el consumo y disminuir el efecto de la inflación.

En diciembre del 2015 la cartera de préstamos personales en el marco de la tarjeta ARGENTA representaba el 2,4% del total del FGS. A diciembre de 2019 ese porcentaje se había más que duplicado, llegando al 5,2%. A su vez, la mencionada ampliación de los préstamos a otrxs beneficiarixs a partir del 2017 representó, para diciembre de 2019, un 3,2% de la cartera de créditos. Al sumar el total de créditos a beneficiarixs de la seguridad social, se llega a que

el 8,3% del total de la cartera del FGS se destinaba a dicha actividad en 2019, contra el 2,4% en 2015. El argumento oficial defendió esa ampliación por lo “conveniente” de las tasas de interés del organismo, por comparación con las bancarias y con las de prestamistas informales, y por la condición de los créditos como facilitadores de la denominada “inclusión financiera”.<sup>14</sup>

Nos detenemos en este último punto, el impulso a la “inclusión financiera”, un fenómeno relativamente reciente, cuya comprensión exige análisis más cautelosos, a fin de descifrar lo genuinamente “nuevo”, y también las inercias. Para contribuir a descifrar la cuestión, digamos que la expresión “inclusión financiera” es solo una parte de un proceso más amplio que –siguiendo a los especialistas– denominaremos “inclusión bancaria y financiera” como dimensión de la desigualdad social (Luzzi y Wilkis, 2018). La primera está referida al acceso a cuentas bancarias, mientras la segunda alude a la participación en el circuito de crédito (préstamos, financiación, etcétera), en ambos casos principalmente de los hogares (Luzzi, 2017).

Puede decirse que en ambos procesos se pone a prueba la capacidad de “hacer agenda” de los organismos multilaterales. En la Argentina el recorrido se inició con la bancarización de receptores de transferencias monetarias a comienzos de la primera década de este siglo y continuó con la incorporación de programas de crédito para consumo, como fue el caso de la tarjeta ARGENTA, ya mencionada. Dado que hemos presentado la situación del FGS y la composición de su cartera de crédito, a continuación nos concentramos en la arista financiera del asunto, aunque más adelante aludiremos al papel central de la ANSES en el avance de la bancarización en el período que estudiamos.

En términos generales, lo distinto del proceso de inclusión financiera y crediticia en los últimos años ha sido el deslizamiento del crédito, de su histórica condición instrumental para el acceso al consumo (en sus inicios de bienes durables y en las últimas décadas ampliamente extendido con el uso de tarjetas

---

<sup>14</sup> En una entrevista periodística, el Director Ejecutivo de la ANSES afirmaba que de las encuestas realizadas por el organismo surgía que el 50% de los créditos se usaba para “mejoramiento de la vivienda” y para pagar deudas a tasas más convenientes que las disponibles para familias de bajos recursos. La “inclusión financiera” se reitera una y otra vez como objetivo (Basavilbaso, “Podemos dar hasta \$124.000 millones en préstamos de la ANSES”, 11/6/2019. Fuente: <https://www.cronista.com/economia politica/Basavilbaso-Podemos-dar-hasta--124.000-millones-en-prestamos-de-la-Anses-20190610-0061.html>). Un estudio de CEPA (2019) indica que la tasa ofrecida por la ANSES era menor a la del mercado, pero que desde su inicio se había incrementado sensiblemente. El costo financiero total (CFT) para los préstamos a veinticuatro cuotas era del 27,42% en julio de 2017 para todas las categorías de destinatarios, mientras que en 2019 el CFT está diferenciado por categoría y va del 47,16% al 54,14%.

de crédito) a ser objetivo mismo de la política socioasistencial. Estos cambios han estado relacionados tanto con el esquema de la protección social como con las cuentas financieras de la ANSES, también es distintiva la expansión del endeudamiento para el acceso a bienes no durables.<sup>15</sup> Diversos autores que han estudiado los procesos de endeudamiento de los sectores de menores ingresos advierten que estos llegan a convertirse en una trampa que reproduce círculos viciosos de pobreza (Villarreal, 2004) o que, en muchos casos, se enfrenta la paradoja de la inclusión bajo un alto grado de subordinación, al verse aquellos grupos sometidos a condiciones gravosas (Wilkie, 2014; Chahbenderian, 2015).

Sobre el caso particular que analizamos aquí (créditos ANSES), datos del mencionado estudio de CEPA (2019), que analiza la relación entre la pérdida de poder adquisitivo y el nivel de consumo, ilustran la magnitud del endeudamiento de los tomadores de crédito entre 2017 y 2019. Según datos de la ANSES, el porcentaje de beneficiarios endeudados, incluyendo montos no cancelados previos al período que corre entre julio de 2018 y junio de 2019, representa el 92% para el caso de titulares de AUH, 36% para receptores de PNC, 44% para beneficiarios de la PUAM, 26% para jubilados y pensionados y 31% para titulares del Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF).

En síntesis, el ciclo 2003-2015 había colocado a la ANSES en un lugar central de la gestión de las políticas sociales, ampliatoria de la mirada de la seguridad social, que había incluido una función anticíclica de sus activos y que había incorporado nuevas políticas y programas que cambiaron su impronta previsionalista y contributivista tradicional. En cambio, el período gubernamental 2015-2019, por un lado, retornó a aquella concepción tradicional y con la específica creación de la PUAM y del Programa de Reparación Histórica dio lugar a varios cambios que ajustaron el funcionamiento a esa concepción: clara distinción en el acceso a beneficios de naturaleza y jerarquías diferenciales; separación de fuentes acorde con esa orientación, restitución de la proporcionalidad entre aportes y beneficio (incompleta, por cierto, pero que marcó una reorientación sustancial de las políticas) y, finalmente, un cambio fundamental, que analizaremos al abordar la cobertura horizontal. Por otro lado, volcó al organismo hacia el mercado, dando forma a un sistema de protección social

---

<sup>15</sup> Nougués (2019) hace un análisis de los aspectos medulares del fenómeno crediticio en esta etapa y Nougués (2020) propone el concepto de “políticas sociales de endeudamiento” para aludir a aquellas que materializaron la inversión de la relación entre consumo y satisfacción de necesidades y crédito en las políticas sociales y entre la condición y relación deudor-acreedor entre Estado y ciudadanos. Para un análisis de la misma cuestión como asunto global y en otras geografías, ver Lavinas (2020).

entramado en procesos de financiarización creciente (Chahbenderian, 2018; Guiménez, 2019).

Con respecto a la dimensión institucional y de la gestión en particular, los cambios en la arquitectura fueron notables, tanto antes como después de la reforma ministerial de septiembre de 2018, particularmente, por el cambio de dependencia (al incluirse a la ANSES bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social), pero también por procesos de fusión y reordenamientos de personal; por supuesto, esto último fue ocasión para renovados conflictos laborales. Corresponde señalar que la política de producción y *difusión pública* de la información estadística, un aspecto que había sido muy criticado durante el período 2003-2015 (y que llevaba la impronta del gobierno nacional de entonces) mejoró sustantivamente en este período. Finalmente, y respecto de la perspectiva de género, que en el período siguiente tendría fuerte presencia: fue incluida, aunque predominando un enfoque de “capacitación del personal” en la temática, lo que se hizo visible especialmente en las “iniciativas estratégicas” del año 2019 (ANSES, 2019; ya que de enero de ese año data la Ley 27499, conocida como “Ley Micaela”). Mucho menor, en cambio, fue la atención que se prestó a esta perspectiva en términos de la orientación de las políticas en sí mismas (la cuestión es el eje del capítulo 5 de este libro).

### **Cambio de gobierno, ¿cambio de ciclo?: 2019-2021**

En el discurso con el cual el 1 de marzo de 2020 dio por inaugurado el 138° período de sesiones del Congreso de la Nación, y a menos de tres meses de haber asumido la presidencia, Alberto Fernández mencionó específicamente a la ANSES. “Hemos encontrado una ANSES desfinanciada por la destrucción de fuentes de trabajo, la caída del salario real y los cambios impositivos. A ello se sumó el hecho de que el Estado nacional, entre 2016 y 2019, se financió con los recursos de los jubilados, haciendo que al momento de nuestra llegada al Gobierno casi el 70% del Fondo de Sustentabilidad estuviera compuesto por bonos públicos”. Se refirió a su vez a la pérdida del poder adquisitivo del sector previsional por el cambio del índice de movilidad jubilatoria (diciembre de 2017) y al incremento de la desigualdad entre los haberes producido durante el período gubernamental que terminaba, y anunció el envío al parlamento del proyecto de ley modificatorio de los regímenes jubilatorios especiales para

miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Servicio Exterior de la Nación.<sup>16</sup>

La exposición de este diagnóstico permite decir que, aunque moderadamente, los ingresos (“la demanda”) volvían al centro de las preocupaciones de la política oficial. Decimos “volvía”, porque claramente la concepción acerca del crecimiento y el bienestar se desmarcaba de la impronta “ofertista” del gobierno de Juntos por el Cambio (sobre todo, en su segunda mitad). Y también decimos “moderadamente”, porque ese posicionamiento coexistía con explícitas referencias a la pretensión de llegar a un acuerdo con los acreedores privados y, principalmente, con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fin de encontrar “una salida” al inaudito endeudamiento de corto plazo que había legado aquel último gobierno. En ese marco, las políticas de ingresos eran aludidas tanto en una perspectiva operativa para resolver los problemas sociales más acuciantes (literalmente, pobreza, indigencia y hambre) como en clave de renovados fundamentos para concretar “el nuevo contrato de ciudadanía social” en distintas dimensiones, que había anunciado Alberto Fernández en el discurso de asunción del 10 de diciembre de 2019. Aquel mismo tono de denuncia se reiteró en ocasión de la inauguración de las sesiones anuales, cuando señaló que “más de cinco millones de argentinos y argentinas, que son parte de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, se endeudaron con la ANSES a altas tasas de interés solo para cubrir otras deudas que los apremiaban”. Ese fue uno de los nueve puntos con los que destacó la “situación extremadamente delicada”, tanto en el tejido social como productivo, que su gobierno había encontrado.

Las primeras medidas derivaron de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (Ley 27541 del 21/12/2019) que declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, delegando en el Poder Ejecutivo facultades especiales. En lo que hace a la seguridad social, la medida más importante –y de mayor repercusión, ya que el sistema previsional tiene “posición dominante” en el conjunto– fue la suspensión por 180 días de la fórmula de movilidad vigente hasta entonces (Ley 27426 de 2017), suspensión en el marco de la cual se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de disponer aumentos discrecionales

---

<sup>16</sup> El nuevo Régimen Jubilatorio para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación (que incluye a funcionarios del Servicio Exterior de la Nación) fue aprobado el 6 de abril de 2020 por Ley 27546. Las modificaciones más importantes se produjeron en los requisitos de edad, años de servicios, cálculo del haber inicial y topes (en todos los casos, limitando los beneficios) y en el aumento de aportes y contribuciones para el financiamiento del régimen especial.

de los haberes previsionales del régimen general, con periodicidad trimestral, fijándose la sola condición de atender “prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos” (art. 55). Recordemos, asimismo, que la movilidad previsional proporciona la fórmula para la movilidad de otras prestaciones de la seguridad social, tales como las asignaciones familiares, incluida la AUH (de allí que antes hablamos de “posición dominante”). El capítulo previsional de la emergencia declarada por la ley se completaba con la formación de dos comisiones integradas del mismo modo (“Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y miembros de las comisiones del Congreso competentes en la materia”): la primera debería elaborar en aquel mismo plazo una propuesta de nueva fórmula de movilidad; la segunda debería estudiar de manera integral los regímenes especiales y diferenciales, proponiendo un nuevo esquema de actualización y movilidad de los haberes de los mismos (art. 56).

Ello muestra que el nuevo gobierno traía –si no un “proyecto”, al menos– una pretensión de reforma “a la baja” del gasto previsional, concentrando la atención en –o empezando por– los regímenes diferenciales y especiales. Tres puntos ayudarán a presentar correctamente esta observación (“correctamente” en términos del objetivo que anima esta observación): a) se trata de una pretensión comprensible, en el contexto de un gasto previsional total que implica el 39,2% del gasto público total, y que es el primer componente explicativo del aumento del gasto público total de los últimos años; b) es una preocupación compartida de nivel global y a la que ningún país escapa; c) aunque desde perspectivas y con proyectos muy diferentes entre sí, el esquema de regímenes diferenciales y especiales vigente viene siendo señalado por sus debilidades en términos distributivos, de justicia y de sustentabilidad relativa.<sup>17</sup>

El aumento de la Ley 27426 en diciembre de 2019 ya había sido liquidado y los recibos emitidos, por lo que ese aumento quedó firme, agregándosele un subsidio extraordinario (más conocido como “bono”) de \$2.000 en ese mes por cada hija o hijo (hasta cinco) para la AUH, y de igual monto para beneficiarias de la asignación universal por embarazo (AUE); y otro subsidio de hasta \$5.000 para jubiladxs y pensionadxs del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), titulares de PUAM y de PNC pagadas por la ANSES, que se cobrarían en diciembre 2019 y enero de 2020. Para recibir el beneficio,

---

<sup>17</sup> Por caso, también el Plan de Gestión 2019 de la Dirección de Planeamiento de la ANSES había incluido en su “Plan por etapas” el objetivo de “Proveer la información necesaria para el análisis, revisión y propuesta de reformas al sistema previsional con énfasis en los Regímenes Especiales y Diferenciales” (ANSES, 2019: 10-12).

las personas debían percibir un único haber. Vale aclarar que la “unidad” del cálculo para la asignación del subsidio fue la persona (v. g., por titular) y fijaba el tope en \$19.067,93, resultante de sumar \$5.000 a los \$14.067,93 del haber mínimo, lo que hizo que el monto final del subsidio fuera en cada caso la suma necesaria hasta alcanzar aquel monto.<sup>18</sup>

Siempre invocando la situación de emergencia declarada por la Ley 27541,<sup>19</sup> en febrero de 2020 se anunció la suspensión del incremento del 11,6% correspondiente a la fórmula de movilidad previsional para el mes de marzo y en su lugar se decidió una movilidad dividida a partir del monto del haber, fijándose un incremento general del 2,3% más una suma fija de \$1.500 (Decreto 163/2020). También en esta ocasión la decisión se hizo extensiva a AUH y asignaciones familiares. Según el organismo, para estos beneficios y para las mínimas previsionales (un 87% del total de los beneficiarixs de la seguridad social y un 75% de lxs previsionales) el procedimiento implicó un incremento del 13%.<sup>20</sup> Para el resto, en cambio, resultó en pérdida del poder adquisitivo respecto de la fórmula de movilidad antes vigente. La medida fue justificada en la necesidad de apoyar a los grupos más vulnerables, mientras estaban en estudio modificaciones de fondo, sujetas también a la definición del presupuesto prorrogado. Mientras tanto, se definía la negociación de la deuda externa.

En junio la movilidad fue idéntica para todos los beneficios, con un 6,12% directo (Decreto 495/2020; Chiesa, 2021). A partir de entonces, dos prórrogas sucesivas cubrieron transitoriamente la falta de la nueva ley, que aún no había sido aprobada, lo que ocurrió recién en marzo de 2021. Se trataba de la Ley 27609, aprobada el 29 de diciembre de 2020, que fue aplicada por primera vez en el primer trimestre de 2021 (marzo), al cabo de un proceso de negociaciones ríspidas en el propio bloque oficialista, que en el recinto modificó la fórmula originalmente enviada y pactada. Su composición retoma el espíritu

---

<sup>18</sup> Mirado en conjunto, la ANSES estimó que la medida tendría un impacto positivo en los haberes de hasta 12% para la AUH y asignaciones familiares y hasta 8% para los jubiladxs (ANSES Noticias, 23/12/19).

<sup>19</sup> La aclaración es importante porque, al igual que sucede hace décadas, rondan a este proceso posibilidades de judicialización de los reclamos por la suspensión de la fórmula de movilidad durante el año 2020. Presentaciones realizadas en distintos tribunales del país fueron respondidos con fallos no idénticos, a favor y en contra de la declaración de inconstitucionalidad de la medida, y también con intimaciones a procedimientos variables (recálculo, anulación de la medida o limitación de su ejecución, sin más consecuencias). Deberá atenderse el curso de los hechos y acciones para saber el resultado definitivo.

<sup>20</sup> Fuente: ANSES Noticias, 14/2/20: “Las jubilaciones, pensiones mínimas y la AUH aumentan el 13%”.

y las coordenadas de la primera Ley de Movilidad (Ley 26417 de 2008), en el sentido de que se calcula a partir del 50% de la variación de los salarios (índice RIPTE o índice de salarios, el que resulte mayor) con el 50% de los recursos tributarios de la ANSES.

El endeudamiento fue otro tema y dimensión a los que dimos importancia al tratar el período anterior. A este respecto, una medida de peso fue la baja en la tasa de interés en los créditos de la ANSES y la suspensión del cobro de cuotas por tres meses. La reducción de los intereses de los préstamos fue de entre 11 y 12 puntos porcentuales en diciembre de 2019. Posteriormente y de manera adicional, en el marco de la pandemia y de sus efectos negativos sobre la población vulnerable, se suspendió y se condonó el pago de intereses durante 2020 de los créditos otorgados en el marco de estas líneas, con una rebaja adicional de la tasa de interés. Podemos ver los efectos de estas medidas cuando observamos que la participación de los préstamos a lxs beneficiarixs y no beneficiarixs del SIPA cayó al 5,8% del total del FGS en diciembre de 2020 y al 5% en junio de 2021, cuando en diciembre de 2019 ese porcentaje había representado, como ya mencionamos, el 8,3%.

En un momento en que la protección social aparecía centrada en el problema del hambre, la ANSES firmó un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para instrumentar en conjunto la Tarjeta Alimentar, sumando al proceso su estructura territorial y bases de datos.<sup>21</sup> Esto puede visualizarse como señal de que el organismo comenzaba a abandonar la impronta previsionalista y contributivista que le había impuesto el gobierno anterior, proceso que se vería acentuado fuertemente con la pandemia.

El 3 de marzo se registró el primer caso de coronavirus en el país y el 20 del mismo mes fue declarada la cuarentena con el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO); a partir de ese momento, lo excepcional se convirtió en norma, tanto en el país como en el mundo. Esta afirmación es particularmente válida para la ANSES.

---

<sup>21</sup> *“Para la ANSES es de una enorme responsabilidad acompañar esta política pública de la Tarjeta Alimentar. El organismo previsional dispone de las Unidades Integrales de Atención (UDAI), que están en contacto con los actores sociales locales y los municipios. A la vez, nuestras bases de datos nos permitirán llegar a argentinos y argentinas que todavía no accedieron a las políticas públicas que estamos llevando a cabo desde el 10 de diciembre, lo que nos permitirá ver los casos de quienes no acceden a los beneficios para poder desplegar el apoyo a la Tarjeta junto con el Ministerio de Desarrollo”.* Declaraciones de Alejandro Vanoli, por entonces director ejecutivo de la ANSES, en ocasión de la firma del convenio (ANSES Noticias, 16/1/20).

Entre muchas otras cuestiones, la pandemia trajo a primer plano el papel del Estado, súbitamente demandado hasta por quienes se han encargado largamente de denostarlo. Para atender las consecuencias socioeconómicas de la crisis, el gobierno nacional puso en marcha un amplio conjunto de medidas de emergencia, a cargo de distintos ministerios y orientadas a diversos sectores. Con distinto grado de responsabilidad, muchas de ellas requirieron la participación de la ANSES. Un proceso no exento de tensiones –entre otras razones, originadas en el aumento de la carga de responsabilidades y demandas, pero también en fallas y demoras para adaptar la gestión y la dirección a las condiciones del momento, por cierto extraordinario– fue mostrando una paulatina recuperación del rol de centro articulador que mostramos para 2003-2015. Una vez más se trató de una articulación entre ministerios, a partir de su capacidad para poner en marcha grandes operativos, capacidad basada en un sistema capaz de soportar, procesar y cruzar información con otros organismos.

La declaración de la pandemia y las medidas de protección que derivaron de ella dispararon una multitud de intervenciones estatales a escala global, difícilmente clasificables o estandarizables por la variedad de formatos, diseños y principios de funcionamiento. Algo similar pasó con estudios e informes técnicos más o menos especializados (e integrados entre sí), referidos a las distintas dimensiones de la vida social y personal conmovidas por la situación, así como a reportar las dificultades y efectos de aquellas políticas sobre las condiciones de vida (y de salud, especialmente) de las poblaciones afectadas. En términos de protección social, una de las tipologías más difundidas es la producida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020), que distingue las medidas según una combinación de la población destinataria y los objetivos de las políticas: a) medidas para sostener las relaciones laborales formales (subsidio a nóminas salariales y subsidios para la reincorporación laboral, afectada por directa merma o parálisis de la actividad económica); b) medidas de aseguramiento económico para desocupados del sector formal; y c) medidas de seguridad económica para hogares y personas de muy bajos ingresos y de la economía informal (OIT, 2020; Benza y Kessler, 2021; Vargas Hill y Narayan, 2020). En lo que sigue, resumimos las intervenciones más importantes que involucraron la gestión de la ANSES, que a partir del 17 de marzo suspendió la atención al público en sus oficinas, y que en nuestro caso expondremos cronológicamente. En la enumeración incluimos tanto las acciones de seguridad social, que venía ejecutando y fueron modificadas para contribuir a paliar la situación, como nuevas acciones, de naturaleza variada, cuya implementación asumió el organismo. Como se verá, ellas podrían ser

aproximadamente incluidas en la clasificación que acabamos de reseñar, cuestión que no interesa por preocupación “clasificatoria”, sino como aporte de información para la puesta en contexto y eventuales comparaciones (sea para el elogio, sea para la crítica).

Mayoritariamente, estas nuevas medidas fueron puestas en marcha en los primeros meses de 2020, aunque luego fueron prorrogadas, siguiendo la extensión de las limitaciones impuestas por la pandemia.<sup>22</sup> Durante el mes de marzo destacan:

- i. La extensión del seguro de desempleo (equivalente al 70% de la primera cuota)<sup>23</sup> hasta tres meses según la fecha de finalización.
- ii. El subsidio extraordinario, equivalente al pago de marzo, para la AUH y la AE.
- iii. El comienzo de la implementación del ingreso familiar de emergencia (IFE) transferencia de \$10.000 no contributiva y de carácter excepcional para desocupadxs; trabajadorxs informales; monotributistas inscriptxs en las categorías A y B; monotributistas sociales y trabajadorxs de casas particulares. Los tres pagos del IFE se extendieron de abril hasta septiembre de 2020.<sup>24</sup>
- iv. La suspensión por tres meses del cobro de las cuotas de préstamos otorgados antes del 25 de marzo de 2020 a beneficiarixs previsionales, PUAM y PNC y de AF, AE y AUH (extendido posteriormente hasta noviembre de 2020).
- v. La suspensión del trámite de supervivencia de jubiladxs y pensionadxs prorrogada hasta diciembre de 2021, para no afectar el cobro.

---

<sup>22</sup> La información acerca de la pandemia se basa en: “¿Qué medidas está tomando en gobierno?” (disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>); ANSES Noticias (disponible en: <http://noticias.anses.gob.ar>); y en la normativa que se indica en cada caso.

<sup>23</sup> Fue prorrogándose en las mismas condiciones y continuaba en agosto de 2021. En junio de 2021 el MTEySS dispuso la percepción del seguro de desempleo ante una situación de desvinculación colectiva de lxs trabajadorxs. “Esto sucederá cuando, de común acuerdo, trabajadores y empleadores rescinden un contrato de trabajo vigente por el cierre de una rama en un establecimiento, de toda una planta o de toda la actividad de la empresa” (Resolución 346/2021).

<sup>24</sup> El IFE y el ATP son específicamente analizados en el capítulo 2. Asimismo, en el capítulo 5 el IFE es abordado desde una “lente de género”.

En abril y mayo de 2020:

- vi. Se creó la asignación compensatoria al salario con el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) establecido por los ministerios de Desarrollo Productivo y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el pago a cargo de la ANSES, para trabajadorxs en relación de dependencia cuyos empleadorxs cumplan con los requisitos fijados, que con modificaciones se extendió hasta diciembre.
- vii. Se prorrogó la inscripción para la línea de beca de Finalización de la Educación Obligatoria del Progresar de hasta treinta días posteriores a la finalización de la cuarentena, se renovaron ofertas de cursos de Progresar Trabajo y se incorporó la línea Progresar Enfermería.<sup>25</sup>
- viii. Se extendieron los plazos hasta veinticuatro meses para quienes tomaron créditos ANSES.
- ix. Se estableció el pago de un refuerzo extraordinario para titulares de la Tarjeta Alimentar (\$4.000 para familias con un hijx; \$6.000 con dos o más hijxs). Al inicio del ASPO, el organismo presentó problemas que parecieron estar localizados en la dirección y dieron lugar a una severa limitación del funcionamiento: por caso, recién un mes después de establecido el ASPO, se declaró el carácter esencial del servicio de atención telefónica (Resolución 90/20 del 14 de abril), y el 22 de abril se hizo lo mismo con el servicio de atención virtual (Resolución 94/20). La situación desembocó en la renuncia del director ejecutivo Alejandro Vanoli y en su reemplazo por Fernanda Raverta.<sup>26</sup> Las críticas enfatizaron el desmanejo del regreso,

---

<sup>25</sup> En el momento en que este libro está siendo cerrado, el Progresar consta de tres líneas de becas socioeconómicas: finalización de educación obligatoria; estudios superiores (con una terminalidad especial en Enfermería) y Progresar Trabajo, consistente en cursos de formación para el trabajo con certificación del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). El programa está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años, hasta 35 años en caso de tener hijxs menores de edad y sin límite en caso de pertenecer a grupos como identidades trans, indígenas, con discapacidad o refugiadxs, o ser estudiante de enfermería. En 2021 se extendió el pago a los doce meses. Disponible en [https://www.anses.gob.ar/buscador?search\\_api\\_fulltext=progresar](https://www.anses.gob.ar/buscador?search_api_fulltext=progresar).

<sup>26</sup> Fernanda Raverta, trabajadora social con experiencia en la gestión de políticas sociales, designada el 30/4/2020, es la primera mujer a cargo de la dirección de la ANSES en las tres décadas de existencia del organismo. Los trece directores que la precedieron fueron predominantemente economistas y, en menor medida, abogados y médicos. De hecho, la mirada de género aparece por primera vez en la institución con el anuncio de Alejandro Vanoli de la creación de un programa de géneros, del cual hasta el momento solo hay una nota de prensa en la página web

sobre todo de lxs jubiladxs y pensionadxs, a los bancos el viernes 3 de abril, dos semanas después de iniciada la cuarentena, y las demoras en el pago del IFE.

- x. Finalmente, el 6 de mayo Raverta dispuso las nuevas condiciones para el desarrollo de actividades presenciales y virtuales de todas las áreas (Resolución 99/20).<sup>27</sup> A finales de mayo se habilitó por primera vez la atención al público con turnos en once dependencias del país (específicamente en algunas ciudades de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe).<sup>28</sup> La reapertura fue progresiva y para agosto de 2020 el 94% de las unidades brindaban atención presencial.<sup>29</sup>

En el mes de noviembre de 2020 se tomaron las siguientes medidas:

- xi. El miércoles 4 se realizaron modificaciones a la AUH, la de mayor peso fue la eliminación del tope del número de hijxs por familia (hasta ese momento estaba fijado en cinco, situación muy cuestionada desde la creación de la AUH en tanto las familias con seis hijxs quedaban en un vacío frente a las madres con siete hijxs que podían acceder a una pensión no contributiva).

---

(ANSES Noticias, 6/3/2020: “Vanoli formalizó el programa de géneros y seguridad social”; consulta 6/9/2021).

<sup>27</sup> El objetivo fue reanudar los trámites principales brindados por la ANSES. Si bien las Unidades de Atención Integral (UDAI) seguían cerradas para la atención al público hasta definir el protocolo sanitario de apertura, comenzaron a funcionar a puertas cerradas para realizar los trámites, que ingresaban por Atención Virtual.

<sup>28</sup> Simultáneamente, la ANSES informó la ampliación a 60.000 el volumen de trámites diarios canalizables por la modalidad de Atención Virtual, que funciona todos los días en el horario de 0 a 20. Las consultas eran respondidas por correo electrónico. Las gestiones por web referían a: PUAM, solicitud de rehabilitación del cobro de una jubilación o pensión, reclamo de un haber no cobrado de una jubilación o pensión, inicio de Asignación por Maternidad, Asignación Prenatal y AE. A ello se agregaba el asesoramiento en materia de jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y pensiones no contributivas para madre de siete hijos y régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes (ANSES Noticias, 22/5/2020, “Apertura al público de oficinas de la ANSES”).

<sup>29</sup> ANSES Noticias 21/8/2020: “La ANSES ya brinda atención presencial en 357 delegaciones”. Es (¿casi agobiante?) notable la frecuencia con la que el canal ANSES Noticias reporta noticias o datos sobre atención en sedes o virtual, trámites, altas de beneficios, consultas atendidas, etcétera. Es difícil no vincular esta insistencia con una posible pretensión de compensar –o borrar, quizás– la marca que a mediados de 2020 dejó el episodio de exposición de AM en ocasión del cobro en bancos, así como las críticas por la lentitud para poner en marcha canales ágiles y seguros.

- xii. Se suspendió la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación por ese año y se estableció que en el mes de diciembre todos los titulares de la AUH habrían de cobrar el 20% acumulado.
- xiii. Se eliminó también el tope mínimo de ingresos para el cobro de asignaciones familiares y se determinó que los trabajadorxs monotributistas no perderían las asignaciones familiares si se atrasaban en el pago de las cuotas. Todas estas medidas fueron definidas como disposiciones que –al eliminar barreras de acceso– iban a permitir ampliar la cobertura de la seguridad social. Según las autoridades, se estimó que el número de NNA que podrían ser incorporadxs ascendería a más de 700.000, que por entonces estaban por fuera de la AUH (Decreto NU 840/2020).
- xiv. Se establecieron nuevas disposiciones del programa Créditos ANSES, resolviéndose que no se aplicarían intereses para estos créditos, de cara a la reanudación del cobro de las cuotas en el mes de diciembre. Los créditos vigentes del programa no capitalizarían intereses sobre el saldo deudor generado durante el período en el cual el crédito se encontró suspendido. Además, se dispuso una rebaja de la tasa nominal anual (TNA) aplicable a los créditos vigentes del 29% para los titulares de SIPA, PNC, PUAM y del 32% para titulares de AUH y SUAF.

En el año 2021 se tomaron estas medidas:

- i. Frente a la segunda ola de la pandemia, se estableció un subsidio extraordinario para los meses de abril y mayo, por un monto máximo de \$1.500 que incluía a beneficiarxs de las prestaciones previsionales del SIPA, de la PUAM y las pensiones no contributivas a cargo de la ANSES (vejez, invalidez, madres de siete hijxs, etcétera), que alcanzaba a quienes percibían beneficios por cualquier concepto menores a \$30.857. El “bono” se reiteró en el mes de agosto de 2021, pero en este caso por \$5000 y abarcó a receptorxs de beneficios inferiores a dos haberes mínimos (Decreto 481/2021).
- ii. En abril de 2021 se trabajó en la misma línea, pero con orientación a NNA residentes en el AMBA (donde se habían aumentado las restricciones por medidas de cuidado); así, se dispuso un refuerzo de \$15.000 con destino a familias receptoras de la AUH, madres beneficiarias de la AE y titulares de asignaciones familiares para monotributistas de las categorías A y B (Decreto 261/2021).

- iii. En julio de 2021 se dio a conocer una medida de trascendencia mayor y que excedió largamente a la pandemia, pues implica la valorización de las tareas de cuidado, durante mucho tiempo demandada por los feminismos, con efecto en el sistema previsional. Nos referimos al Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado. Establece que las mujeres y personas gestantes pueden sumar de uno a tres años de servicios computables para su jubilación por hijx.<sup>30</sup> Los considerandos del decreto de creación la definen como una medida “novedosa” para el sistema de seguridad social argentino, reconocen la disparidad de trato de las mujeres en el mercado de trabajo, la dificultad para acceder a los treinta años de aporte, así como la importancia de las moratorias: “según los registros de la seguridad social y hasta hoy en día, el 74 % de las prestaciones que fueron obtenidas por moratoria corresponden a mujeres, dejando en evidencia la necesidad de implementar políticas con perspectiva de género para revertir las brechas en el acceso al derecho a la seguridad social” (Decreto 475/2021 del 17 de julio).
- iv. En otra dimensión, en el mismo mes de julio de 2021 el gobierno promulgó la Ley 27637, que propone una reducción en las tarifas de gas para municipios en los que se registran bajas temperaturas, por medio del Decreto 441/2021. De manera adicional, también estableció un descuento del 50% en la tarifa a los beneficiarixs de la AUH, AE, pensiones no contributivas, jubiladxs y pensionadxs (de hasta cuatro haberes mínimos), etcétera.
- v. Por Decreto NU 674/2021 del 29 de setiembre se creó la “Prestación anticipada” o jubilación anticipada para desempleadxs, con carácter extraordinario y con vigencia de dos años. Está destinada a personas que cuenten con treinta años de aportes previsionales, les falte hasta cinco años para jubilarse y que estuvieran desempleadas al 30 de junio de 2021. Garantiza el 80% del haber jubilatorio que le correspondería percibir a cada titular,

---

<sup>30</sup> El reconocimiento se calcula del siguiente modo: un año por hijx nacido con vida, dos años por hijx adoptadx siendo menor de edad; se adiciona un año por hijx con discapacidad que haya nacido con vida (en reconocimiento al mayor trabajo de cuidado que esta condición requiere) y se reconoce el peso de la vulnerabilidad social en el acceso previsional, incrementando dos años en caso de que la madre haya accedido a una AUH por al menos doce meses. Asimismo, se computan los plazos de licencia por maternidad y de licencia por excedencia de maternidad a las mujeres y personas gestantes que hayan hecho uso de estos períodos al momento del nacimiento de sus hijxs (Decreto 475/2021).

hasta que alcance la edad establecida para jubilarse y al momento de llegar a esa edad percibirá el 100% del haber jubilatorio de manera automática.<sup>31</sup>

Una cuestión cruza a todas las medidas que implicaron transferencias monetarias y que nos retorna a la discusión sobre “inclusión bancaria y financiera”, *como parte de las condiciones de vida*. Todas las nuevas medidas puestas en marcha bajo la modalidad de transferencias monetarias significaron un salto gigantesco en cuanto a la expansión de la bancarización; y también fueron un test de extrema crudeza respecto de las condiciones en las que se encuentran los sectores que reproducen su vida en condiciones críticas. Lo primero, porque se impuso la incorporación de millones de personas como titulares de cuentas bancarias; concretamente, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) informó la apertura de más de cinco millones de cuentas durante el segundo trimestre de 2020, tres millones de las cuales fueron primera cuenta para el mismo número de personas.<sup>32</sup> Lo segundo (la crudeza del test social), porque esa incorporación al sistema bancario fue inevitablemente a través de canales virtuales, que exigen competencias (subrayamos *competencias*, más que dispositivos electrónicos o materiales) a cuyo desarrollo esos grupos no han accedido. Los segmentos previamente alcanzados por políticas que conllevan bancarización (v. g., AUH en 2009) no encontraron barreras, precisamente porque ya habían atravesado el proceso. Pero los nuevos beneficiarios y las nuevas beneficiarias pertenecientes a la economía informal no organizada (v. g., que no participan de organizaciones sociales), típicamente destinatarios y destinatarias del IFE, por caso, quedaron al margen en distintos momentos de la tramitación, “sencillamente” por no poder seguir las instrucciones de procedimiento. Cabe decir que fue evidente el aprendizaje institucional (de la ANSES y de los propios bancos, especialmente los oficiales) para remover algunas de esas barreras y desbloquear situaciones que resultaban dramáticas. Pero ello insumió sesenta días, y toda negativa o demora implicó una carga sobre grupos familiares que atravesaban una crisis en sí misma inédita. Quede esta referencia como cuestión que muestra que la *provisión o la disposición material* son insuficientes para asumir una política (más aún, un proyecto) de inclusión genuina (Soldano, 2021).

En síntesis, en el período que va desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el mes de septiembre de 2021 se registra un movimiento general inverso al del

<sup>31</sup> Fuente: <https://www.anses.gob.ar/jubilacion-anticipada> (consulta 30/9/ 2021).

<sup>32</sup> “La mayoría de dichas cuentas fueron abiertas para canalizar las transferencias de ingresos del Gobierno Nacional con el fin de mitigar los efectos de la pandemia y la necesidad de utilizar servicios financieros durante el distanciamiento social” (BCRA, 2021: 20).

período anterior en el perfil y gestión del organismo. Un primer título que podría ilustrar lo dicho se identifica en la clara reorientación hacia una perspectiva de flexibilización de la filosofía “previsionalista y contributivista”, como la caracterizamos previamente, a favor de una protección más amplia y de derechos abarcativos. A fin de que quien lee valore debidamente la caracterización que sigue, debe tenerse en cuenta que no solo el período es mucho más breve (no alcanza a dos años, menos de la mitad que el anterior), sino que las condiciones son por demás extraordinarias, pues ha estado casi íntegramente marcado por la pandemia. Aun teniendo presente esa advertencia, puede reconocerse la profundización de la impronta de descontributivización, toda vez que ninguna de las modificaciones introducidas ha restituido o endurecido esas condiciones en ninguno de los dos componentes estudiados. Asimismo, por las extraordinarias circunstancias impuestas por la pandemia, todo ello se dio en el marco de un notable activismo por instituir nuevos beneficios y por incorporar efectivamente a la población destinataria, lo que significó una nueva vuelta de tuerca en la coordinación interinstitucional y multinivel, ahora en especial con el sistema bancario (por el IFE, principalmente, por su masividad).

En relación con la gestión, se emprendió una línea de producción de materiales y difusión y apertura explícita de información a distintos actores sociales (universidades, especialmente, pero también especialistas, técnicos, etcétera) y de libre disponibilidad, incluso en el marco de encuentros de discusión. De la gestión de prestaciones puede decirse que nada se halla plenamente definido, pero se han reactivado modalidades de contacto directo con los beneficiarios (atención en las UDAI con turnos), que conviven con la intensificación de trámites virtuales y por vía telefónica, pues la pandemia sigue imponiendo medidas de distanciamiento. Finalmente, la perspectiva de género experimentó un verdadero vuelco hacia un lugar de visibilidad real, tanto en lo prestacional –como acaba de verse en el Programa de Reconocimiento de Tareas de Cuidado– como en términos de línea transversal, hacia la población atendida y hacia el personal, muy por encima de la asignada durante la gestión de Emilio Basavilbaso como director ejecutivo.

## **La cobertura horizontal**

En este apartado presentamos la extensión poblacional de la protección prestada por la seguridad social entre fines de 2015 y mediados de 2021; esto es, durante el gobierno presidido por Mauricio Macri y prácticamente los dos primeros años del correspondiente al Frente de Todos, casi coincidentes con los primeros dieciocho meses de desarrollo de la pandemia de covid-19. Institucionalmente,

esa descripción se concreta, en la cobertura del sistema previsional (para AM) y del sistema de AF, este último en sus dos componentes de AFH y AUH para NNA. De manera adicional, y precisamente en el marco y en virtud de la pandemia, complementaremos el análisis del sistema de protección refiriéndonos a las que consideramos principales medidas y orientaciones para atender esa circunstancia, que fueron enumeradas en el apartado anterior y algunas de las cuales serán abordadas en capítulos posteriores. Con este recorrido global intentaremos mostrar la incidencia de las principales políticas en el comportamiento de la cobertura horizontal de los dos sistemas mencionados en primer lugar, así como las tendencias más amplias en la seguridad social, registradas a partir de la declaración de la pandemia y del establecimiento de las medidas de ASPO y DISPO.

El cuadro 1 muestra que, en el caso de los AM, el desempeño de la cobertura horizontal fue claramente positivo durante los cuatro años del gobierno de la Alianza Juntos por el Cambio: al comparar el porcentaje de población en edad de jubilarse que punta a punta recibía algún beneficio previsional,<sup>33</sup> se observa un crecimiento de entre 2 y 5 puntos porcentuales, según cuál sea el punto de inicio considerado. De este modo, se pasa de una cobertura previsional del 85% en el segundo trimestre de 2015 (o del 88% en el segundo de 2016) a un 90% en el cuarto trimestre de 2019.<sup>34</sup>

Asimismo, y siempre considerando valores punta a punta, puede verse que, si bien la tasa de cobertura previsional siguió siendo más elevada entre los varones, entre 2015 y 2019 el crecimiento fue más alto entre las mujeres, lo que determina una disminución de la brecha entre ambos grupos.

---

<sup>33</sup> Los datos referidos a la cobertura horizontal están calculados basados en la EPH y a partir de estimaciones demográficas. Puntualmente, la cobertura horizontal previsional indica la proporción de población en edad de jubilarse (varones, a partir de 65 años y mujeres a partir de 60) que perciben al menos un haber previsional, cualquiera sea su condición (jubilación, pensión derivada o no contributiva) o jurisdicción (nacional o provincial).

<sup>34</sup> Consignamos los dos valores en virtud de la conocida falta de datos de la EPH para el tercero y cuarto trimestre de 2015 y el primero de 2016. Dado que el cambio de gobierno se produjo en ese período, ponemos a disposición de los lectores y las lectoras los datos disponibles. Como se ve, de todos modos, el signo de la evolución no cambia (es positivo, en cualquier caso).

**Cuadro 1. Tasa de cobertura previsional.  
Población en edad de jubilarse (2015-2021), en %**

	II 15	II 16	IV 16	II 17	IV 17	II 18	IV 18	II 19	IV 19	II 20	I 21*
<b>Total</b>	85	88	90	89	87	89	90	90	90	89	87
<b>Varones</b>	89	89	93	91	89	92	90	93	91	91	92
<b>Mujeres</b>	84	88	89	88	86	87	90	89	89	88	85

(\*) Último dato publicado al cierre de este volumen.

Fuente: elaboración propia basada en EPH, INDEC.

Centrándonos en la evolución que muestra este indicador, desde el inicio del período se registra una leve tendencia ascendente que alcanzó el nivel máximo (90%) por primera vez en el cuarto trimestre de 2016, momento a partir del cual se inició un camino de estabilidad, con leves oscilaciones. Este 90% de cobertura global no fue superado en toda la gestión de gobierno.

Esta tendencia ascendente de la cobertura de ingresos se explica por la orientación explícita que presentaron las políticas previsionales del período destinadas a las transferencias monetarias a AM, de las cuales se destacan dos cuyos resultados merecen una mirada más detenida.

La primera y más importante de las medidas es la mencionada creación de la PUAM en mayo de 2016, de la cual recordamos que generó cinco años de “vacío de protección” para las mujeres (de no protección) para quienes estuvieran entre los 60 y 64 años. Precisamente, pensando en esos cinco años, la segunda medida de extrema importancia que consignamos fue una prórroga directa de la moratoria previsional *exclusivamente para las mujeres*, por el término de tres años (hasta julio de 2019). Así las cosas, en septiembre de 2019 lxs beneficiarix de la PUAM eran 145.544,<sup>35</sup> con una abrumadora mayoría de varones (86%). Al observar ambas medidas globalmente, puede verse una intervención de una complejidad y trascendencia institucional y política considerables, probablemente la más importante *de carácter estructural* desde la crisis 2001-2002. En lo que sigue intentamos explicar esta interpretación del proceso.<sup>36</sup>

i) El segmento de población en edad de retiro que se encuentra en situación más desprotegida es el de las mujeres de 60 a 64 años, y podría pensarse que la creación de un beneficio que mejorara la situación global debería estar dirigida a ese segmento.

<sup>35</sup> Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 12/2021.

<sup>36</sup> Otra perspectiva se encuentra en el capítulo 5.

ii) Sin embargo, no fue así, pues para las mujeres (en general) que a la edad de la jubilación no cumplían con los requisitos de aportes, se dispuso la prórroga de la moratoria por tres años. Originalmente, el plazo de esta extensión era de un año para los varones y de tres para las mujeres. Vencidos tanto el plazo establecido originalmente (2014) como la extensión de 2016, en 2019, se dispuso la prórroga de la moratoria para las mujeres hasta el 22 de julio de 2022 (Resolución 158/2019, Circular GP 46/19 e Instructivo PREV 16-31 de la ANSES). En cuanto a los varones, siguió vigente solo para aquellos que hubieran cumplido la edad de jubilación con anterioridad a junio de 2016 y no hubieran iniciado el trámite. El peso y legitimidad crecientes de la que se denomina “una agenda de género” en sentido global y la presión de diversas organizaciones y especialistas reunidos en torno de la misma respaldaron esa doble decisión, favorable a las reivindicaciones y demandas de atención de la situación de las mujeres, cuya desventaja laboral y económica es por demás conocida e indiscutida. El resultado fue socialmente codificado como conquista.

iii) En cambio, fue menos visible lo que podríamos considerar un resultado paradójico de este doble movimiento (que con frecuencia acompaña a las luchas reivindicativas sectoriales): mediante la extensión de la moratoria, las mujeres seguirían y seguirán teniendo la posibilidad de acceder a una jubilación, cosa que los hombres no tendrán si no reúnen los treinta años de aportes. Pero a la vez, las mujeres que sean cónyuges o derechohabientes de hombres titulares de la PUAM no podrán acceder a una pensión derivada, pues la PUAM no contempla esos derechos. Dicho de otro modo, al no incluirse en la aprobación la prórroga de la moratoria para los hombres, se eliminó una parte muy importante de la protección con la que hasta entonces contaban principalmente las mujeres: la de las pensiones derivadas de jubilación. Por cierto, esa imposibilidad rige también a la recíproca, para los varones en el caso de mujeres titulares de PUAM, pero la demografía indica que su incidencia es incomparable: 20% del total de beneficios son pensiones cuya titularidad corresponde a mujeres, mientras apenas el 4% corresponde a varones.<sup>37</sup> Más adelante volvemos sobre este punto.

iv) Esta combinación de medidas explica dos datos: por un lado, solo el 11% de PUAM tiene por titulares a mujeres, y todas ellas se ubican en el tramo de 65 y más, ya que las menores de 65 (segmento de población más vulnerable, según ya dijimos) están excluidas por normativa. Por otro lado, el índice de

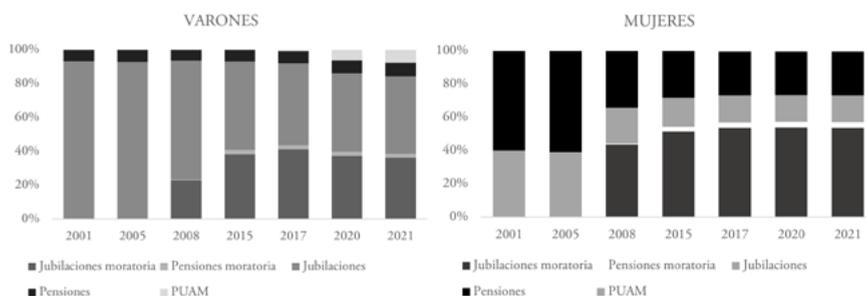
---

<sup>37</sup> Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 12/2021.

masculinidad de la PUAM va en ascenso: según el último dato disponible al momento de escritura de este libro (correspondiente a junio de 2021), el total de PUAM en vigencia es de 199.695, con un 89% de varones titulares (casi 178.000), lo que implica un aumento de 12 puntos porcentuales desde el inicio de su implementación.<sup>38</sup>

Puede observarse, entonces, que hubo dos caminos por los que aumentó la cobertura previsional, marcados por el género: la PUAM, para los varones; la extensión de la moratoria, para las mujeres. De acuerdo con los datos de registro,<sup>39</sup> puede suponerse que el crecimiento de la PUAM entre los varones se produce a expensas de las jubilaciones que anteriormente se tramitaban a través de la moratoria, tipo de beneficio que está viendo disminuir su número absoluto ininterrumpidamente desde 2018, pasando de poco más de 926.000 a 857.000 aproximadamente. El movimiento de conjunto que acabamos de reseñar y los cambios que ellos producen en la composición de los ingresos previsionales de hombres y mujeres pueden verse en el gráfico 1, antes de continuar con el análisis: en él puede verse que entre los varones el único beneficio que crece sistemáticamente es la PUAM (desde 2017, aunque lo hace desde 2016, que aquí no presentamos); y que entre las mujeres crece, mucho más lentamente, la jubilación con moratoria. La PUAM es casi insignificante.

**Gráfico 1. Composición de ingresos previsionales de adultos mayores con algún beneficio previsional (2001-2021)**



Fuente: elaboración propia basada en información del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (varios años).

<sup>38</sup> Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 12/2021.

<sup>39</sup> Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 3/2022.

v) A nuestro juicio, el hecho de que el nuevo beneficio no haya atendido la situación del grupo más desprotegido permite especular que su objetivo era más sistémico y fiscal que protectorio: eliminar el doble beneficio.<sup>40</sup> En una mirada estratégica (o de mediano y largo plazo), puede decirse que la clausura de la moratoria a los varones para el acceso a la jubilación y la apertura de una pensión no contributiva en su lugar, con un ingreso 20% inferior respecto del haber mínimo previsional, tiene una incidencia mucho mayor en la transformación del sistema (y en el objetivo de reducción del gasto público) que en el caso de las mujeres tiende a disminuir estructuralmente el doble beneficio, por un lado, y es cuantitativamente significativo, pues actúa sobre un universo potencial del 20% de lxs beneficiarixs y sobre casi el 70% de los casos de doble beneficio, por otro lado.<sup>41</sup>

En relación con esto último, aportamos una observación que creemos que es importante: tanto la proporción de beneficiarixs como de pensiones derivadas que serían “ahorradas” irá en aumento, porque va disminuyendo el número absoluto y relativo de jubilaciones sin recurso a moratoria: en junio de 2021 el número de jubilaciones de esa condición que estaba vigente ya era inferior al de 2018, principalmente traccionado por la disminución entre titulares mujeres, pero en caída en ambos grupos. Claramente, ello obedece a las condiciones del mercado de trabajo y también subraya el carácter estratégico de la PUAM. En definitiva, la creación de un beneficio con estas características produjo una expansión en lo inmediato, pero una expansión limitada, que no se multiplica. En este marco, también debe señalarse que no parece estar en agenda ninguna modificación estructural vinculada con el acceso a la protección de ingresos que implique la igualación de derechos entre los AM (más allá del reciente Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado que reconoce años de aportes); de hecho, persisten los mismos parámetros a través de medidas que reproducen mecanismos de acceso a la protección vinculadas a la pertenencia al mercado de trabajo formal.

---

<sup>40</sup> Vaya una aclaración: el análisis que sigue solo pretende profundizar en la estructura de la protección brindada por el sistema de seguridad social, en su lógica, y sus interrelaciones, así como reconstruir el proceso histórico que dio lugar a su actual configuración. No es nuestro objetivo internarnos en las virtudes o debilidades que podrían argumentarse por sistemas que proporcionen (o no) el acceso a la pensión derivada. Se trata de una discusión relevante, sin duda, pero que no abrimos en este trabajo.

<sup>41</sup> Instituto para el Desarrollo Social Argentino, 27/5/2018: “1 de cada 5 jubilados cobra doble beneficio”. Informe Nacional, N° 758.

Respecto del cambio de tendencia de la cobertura que muestra el cuadro 1 a partir de 2020, se inicia un movimiento de caída global, que se explica netamente por el comportamiento de las mujeres. En principio, cabe señalar que no se registraba una caída de la cobertura continuada durante tres trimestres consecutivos desde la apertura de la moratoria del año 2014 (Ley 26970). Dado lo cercano del proceso y lo extraordinario de la situación, la búsqueda de explicación requiere atención cuidadosa.

Entendemos que hay al menos dos razones para ello: en primer lugar, el agotamiento de la eficacia de los mecanismos de pago de deudas por aportes (moratoria), pues dados los años transcurridos, las fechas hasta las cuales las moratorias vigentes permiten sumar años van perdiendo capacidad de cobertura (de hecho, la fecha más tardía de lo que puede presentarse por declaración jurada es el 31 de diciembre de 2003, lo que implica que casi para dos décadas posteriores no puede hacerse uso de ese mecanismo de compensación);<sup>42</sup> en segundo lugar, creemos que el déficit operativo de la ANSES mencionado más arriba, respecto del cierre de la atención al público durante los primeros 35 días de ASPO, pudo haber tenido un significativo efecto de retracción para el sostenimiento del flujo de nuevos beneficios.

A nuestro juicio, esto último explicaría la retracción de las altas de jubilaciones tramitadas en los últimos dos años. De hecho, durante 2020 las mismas alcanzaron apenas el 52% de las registradas en 2019 (120.390 y 231.257, respectivamente), mientras que las de pensiones —con menos requerimientos de controles y acreditación documental y que en buena medida se encontraban digitalizadas previamente— llegaron al 73% de las de 2019 (73.368 pensiones en 2020, 99.899 beneficios en 2019).<sup>43</sup> Asimismo, a pesar del proceso de apertura iniciado desde finales de 2020, el dato correspondiente a las altas de jubilaciones acumuladas al segundo trimestre de 2021, evidencia la misma tendencia (poco más de 96.000, lo que expandido al total anual no pareciera alcanzar los niveles previos a la pandemia).

Entendemos que esta situación reactualiza lo planteado en torno del conflicto por la activación de canales virtuales y de la modalidad de ventanilla única. Llama la atención que un organismo como la ANSES, que ha sido presentado como emblema de las pretensiones de gestión moderna de servicios, no estuviera

---

<sup>42</sup> De hecho, este punto es claramente señalado en los considerandos de la creación del Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado, al señalarse que la falta de actualización de los plazos temporales de la moratoria implica que las mujeres de 60 a 64 años cada vez pierdan más capacidad de incorporarse al sistema previsional.

<sup>43</sup> Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 12/2021.

preparado para generar mecanismos de sustitución de los procedimientos habituales o que demorara tanto para hacerlo.

También la cobertura de ingresos de NNA creció en el período 2015-2019. Mientras que a finales de 2015 la proporción de población menor de 18 años que recibía algún beneficio era del 77%, hacia finales de 2019 alcanzaba al 86%. Esta cobertura de ingresos presenta un esquema heterogéneo que puede implicar beneficios diversos, dependiendo de la relación que lxs adultxs mantengan con el mundo laboral. A grandes rasgos, se identifican tres grandes pilares: *las asignaciones familiares contributivas*, típicamente para trabajadorxs asalariadxs formales y, desde 2016 –como ya dijimos– también para monotributistas;<sup>44</sup> *las asignaciones familiares no contributivas*, principalmente la AUH, y también las asignaciones para NNA a cargo de titulares de jubilaciones y pensiones y la PUAM; pensiones no contributivas como la de madres de siete hijxs y otros programas provinciales de transferencias de ingresos (estos últimos suman solo el 3% de la cobertura); y *la deducción por hijx* realizada sobre el impuesto a las ganancias, pilar que consiste en una transferencia indirecta, ya que en el pago de impuestos lxs trabajadorxs de mayores ingresos con NNA a cargo, descuentan por cada unx de ellxs una proporción, con tope.

El crecimiento de 9 puntos porcentuales de la cobertura global durante el período considerado muestra distintos desempeños de cada uno de los pilares; es decir, no se registró una evolución homogénea.<sup>45</sup> La AUH experimentó un crecimiento de aproximadamente un 13%, lo que entre marzo de 2016 y finales de 2019 llevó el total de NNA cubiertos de 3.798.494 a 4.277.646. En contraposición a la AUH, las asignaciones familiares dirigidas a dependientes de asalariadxs formales mostraron una tendencia a la baja, con una caída del 20%, pasando de 3.895.499 a 3.112.460.<sup>46</sup> Esta tendencia descendente presenta oscilaciones durante todo el período que se explican por las propias características que tienen estas asignaciones familiares, ya que su cobro depende de que el salario de lxs trabajadxs adultxs a cargo de NNA esté comprendido entre los topes mínimos y máximos de ingresos establecidos en la normativa. Esos topes se fijan una vez al año, lo que hace que, a medida que pasan los meses y que se aumentan los salarios, algunos de los hogares con mejores ingresos vayan “saliendo” de estas asignaciones. Observemos que, si se cumplen las regulaciones,

---

<sup>44</sup> Incluye AF de titulares de pensiones no contributivas por invalidez.

<sup>45</sup> El análisis que sigue se basa en datos del *Boletín Mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, del Observatorio de la ANSES, marzo de 2021.

<sup>46</sup> Fuente: Observatorio de la Seguridad Social, marzo de 2021.

en lo sustantivo ello no debería implicar desprotección, pues esos grupos familiares transitarían a la descarga del impuesto a las ganancias.<sup>47</sup> Asimismo, es destacable que algunos cambios implementados a mediados de 2018 también favorecieron la disminución de las asignaciones familiares contributivas; tal es el caso de la baja de un 13% de los topes superiores para acceder a ellas, con el fin de evitar que una misma persona reciba asignaciones familiares y deducción del impuesto a las ganancias.<sup>48</sup>

Recordemos otra modificación al sistema de asignaciones familiares, implementado en abril de 2016, que tuvo un impacto positivo en la cobertura horizontal de NNA: el ingreso de lxs monotributistas en el componente de las asignaciones familiares contributivas, que implicó la incorporación inicial de poco más de 200.000 NNA, que se elevaron a 450.000 a finales de 2019 y que hasta entonces estaban excluidos por normativa. La medida revistió y reviste importancia cuantitativa, pero también “sociológica” en el terreno de la protección (o en la economía política de la protección), dicho esto en el sentido de que implicó la incorporación de una categoría sociológica inexistente hasta entonces: *trabajadorxs autónomxs de ingresos medios y medio-bajos* a los que, como contribuyentes, el sistema tributario ya había atribuido identidad, posición y tratamiento específicos, que se encontraron en cambio en una situación de mayor inadecuación respecto del sistema de protección social. En relación con esta medida, cabe una observación: los monotributistas fueron incorporados a este componente de la seguridad en su modalidad contributiva, aunque no se les impuso un aporte con ese destino, y en condiciones “normales” el cobro depende exclusivamente del pago en tiempo y forma establecido para la categoría, en su componente impositivo y previsional. Entonces, ¿por qué se los incluyó en ese componente? Puede suponerse que el propósito fue disponer del recurso de las escalas para el cobro de las asignaciones (menor monto a mayores ingresos), cosa que la asignación no contributiva no permite, pues consiste en un único monto plano.

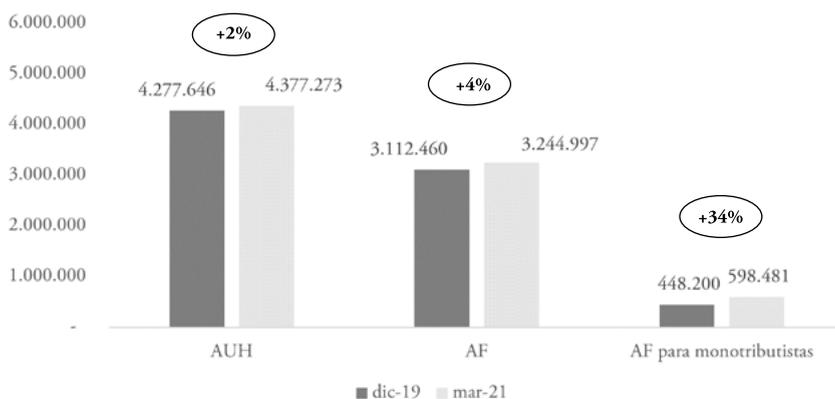
---

<sup>47</sup> Conviene decir que a inicios de 2016, el entonces nuevo gobierno elevó sustantivamente los topes de ingresos para acceder a las asignaciones familiares contributivas, lo que amplió el número total de beneficios. Ese alto punto inicial puede sugerir una sobrevaloración de la caída posterior, cuando la desactualización respecto de los salarios dio lugar al efecto contrario, que describimos anteriormente.

<sup>48</sup> Este pilar es el más difícil de relevar y estimar, pues no hay información actualizada disponible respecto de la cobertura de NNA por medio de la deducción de ganancias. No obstante, se supone que una parte sustancial de quienes fueron quedando fuera de las asignaciones familiares contributivas en razón de sobrepasar el tope superior, han pasado a formar parte de ese pilar.

Por su parte, la protección de ingresos de NNA desde 2020 continuó con una tendencia creciente, aunque mucho más moderada (lo que probablemente esté asociado a los elevados niveles de cobertura). Este crecimiento es explicado por el comportamiento que evidenciaron los diversos mecanismos de protección, y se destaca, una vez más, la fuerte suba de las asignaciones familiares destinadas a monotributistas.

**Gráfico 2. Evolución de los beneficios destinados a niños, niñas y adolescentes (2019-2021)**



Fuente: ANSES.

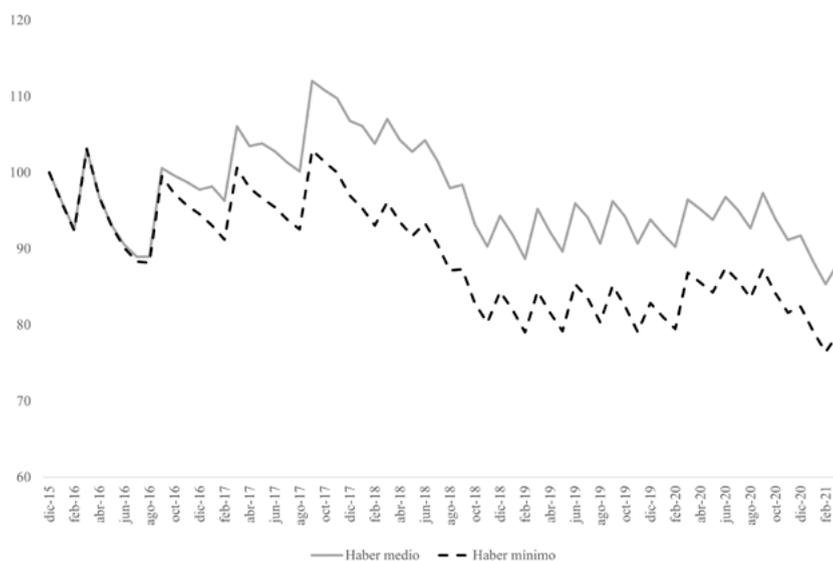
Puntualmente, este crecimiento de la protección se relaciona con un conjunto de medidas que, en el contexto de pandemia, estuvieron orientadas a sostener los ingresos. De este modo, mediante el Decreto 840/20 de la ANSES se eliminó, para la AUH, el tope máximo de cinco hijos para su acceso y se redujo a dos años el requisito de residencia legal en el país para los extranjeros (antes eran tres). Para el caso de las asignaciones familiares contributivas, este mismo decreto eliminó el mínimo de ingresos para su cobro y el control, por parte de la ANSES, del pago de los aportes patronales. Otra medida que tuvo lugar en el marco de este decreto y tuvo un fuerte impacto, como se observa en el gráfico, fue el establecimiento de que los trabajadores monotributistas podrían percibir las asignaciones familiares a pesar de atrasarse en el pago de las cuotas.

## La cobertura vertical

En esta dimensión, el aspecto más destacado del período 2015-2021 fue la caída de los ingresos reales de todos los componentes del sistema de seguridad social, que se relaciona con la aceleración inflacionaria y recesión económica que, en especial desde 2018, deterioró el poder adquisitivo de todos los ingresos fijos. Analizaremos con más detenimiento lo que sucedió en cada uno de los dos componentes que estamos analizando.

Empezamos por el sistema previsional. El gráfico 3 muestra la evolución de los haberes medio y mínimo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) entre diciembre de 2015 y marzo de 2021.<sup>49</sup>

**Gráfico 3. Evolución del haber mínimo y medio del SIPA en términos reales (diciembre 2015-marzo 2021)**



Diciembre 2015 = 100

Fuente: elaboración propia basada en información de la ANSES, la DGEyC y el INDEC.

<sup>49</sup> Para deflactar las series de prestaciones previsionales y de asignaciones familiares se utiliza un índice de precios que combina el IPCBA de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de CABA, el IPC-GBA y el IPC-Nacional; todos elaborados por el INDEC.

Como podemos observar, en el período mencionado el haber medio de jubilaciones y pensiones se redujo un 11,9% y el haber mínimo un 21,2% en términos reales. Más allá de compartir la caída, el análisis comparado de ambas evoluciones permite observar procesos que aluden al “cambio paradigmático” del que hablamos al inicio del capítulo. Ello se ve casi inmediatamente, desde el último trimestre del primer año del gobierno asumido en 2015: la evolución de ambos ingresos era similar en la primera parte de 2016, pero desde octubre de ese año los comportamientos se distanciaron, con una caída del haber mínimo real claramente mayor que la del haber medio real, fenómeno que sucedió hasta 2019. En 2020, ese distanciamiento se reduce, ya que el nuevo gobierno de Alberto Fernández suspende la fórmula de movilidad implementada durante la presidencia de Mauricio Macri y otorga en marzo de 2020 un aumento que consistió en una suma fija de \$1.500 y un 2,3% adicional para todos los beneficios previsionales, lo cual benefició fundamentalmente a los haberes más bajos. De esta forma, si bien desde ese mes todos los haberes perdieron con respecto a la inflación, ya no se presentó esa diferencia entre el haber medio y el haber mínimo. De manera adicional, durante 2020 y 2021 se otorgaron sumas fijas dirigidas principalmente a lxs beneficiarixs de menores ingresos para paliar el deterioro del poder adquisitivo. Recordemos que durante 2020 los aumentos se otorgaron mediante decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo, mientras que en marzo de 2021 comenzó a operar la nueva fórmula de movilidad que otorgó un aumento del 8,07% (con una inflación para el primer trimestre de dicho año del 13%).

Llegados a este punto, amerita formular la pregunta acerca del origen de las diferencias entre la evolución del haber medio y el haber mínimo durante 2016-2019. A nuestro juicio, la principal explicación radica en la Ley de Reparación Histórica (RH). Como anticipamos, el objetivo de la RH era reajustar los haberes y cancelar las deudas con lxs beneficiarixs que cumplieran los requisitos indicados en la Ley 27260 de 2016. Esta ley establecía las condiciones y características de la “reparación” ofrecida a cada beneficiarix, relacionada con el perjuicio monetario que hubieren experimentado por la menor actualización de los haberes (fallo Badaro) y de los salarios sobre los cuales se calcula el haber inicial (fallo Elliff).<sup>50</sup> El programa hacía propuestas a quienes hubieran iniciado demandas (en distintas etapas del proceso judicial) y, por pura iniciativa estatal, también a titulares que no habían presentado reclamos.

---

<sup>50</sup> Los fallos cubren períodos distintos. Para más detalles, en ANSES (2013) y Balasini y Malec (2019). También nos ocupamos del tema en Beccaria y Danani (2014).

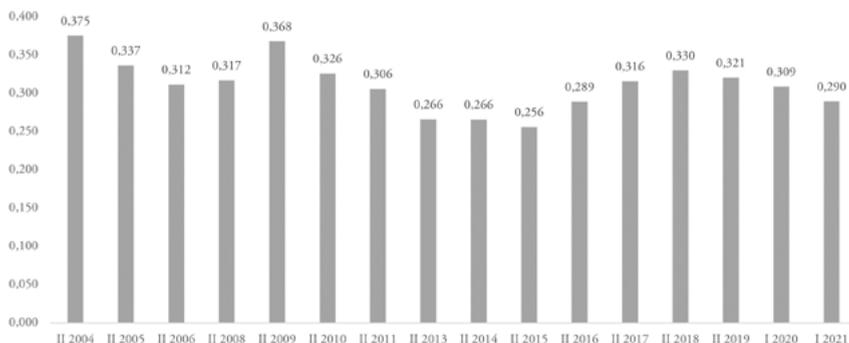
No hay información oficial que discrimine los rangos de los haberes de lxs beneficiarixs del SIPA que fueron beneficiados por la RH. De acuerdo con datos de la ANSES,<sup>51</sup> entre las dos modalidades de propuestas el programa llegó a 1.353.000 beneficiarixs previsionales, con un aumento promedio del 38%, lo que habilitó a esos AM a percibir incrementos que lxs “defendieron” algo más de la inflación. Sin embargo, ese mismo proceso ahondó la diferenciación. Si bien no hay información desagregada acerca de quiénes se beneficiaron de dichos aumentos, se puede argumentar sobre la base de datos de registro y la lógica que estaba detrás de los juicios, que fueron lxs beneficiarixs de los quintiles de ingresos previsional más elevado (Rottenschweiler, 2020). Nuestro análisis no implica un juicio sobre la RH ni sobre los reclamos o su legitimidad; solo advertimos cómo, en un contexto de severa y generalizada pérdida de poder adquisitivo de los ingresos fijos, la política de RH, una insignia de la gestión gubernamental, introdujo mayores desigualdades entre lxs beneficiarixs con mayores haberes, por un lado, y quienes cobraban haberes mínimos o beneficios no contributivos como la PUAM y PNC, por el otro, que se encontraban con valores similares o aún por debajo del haber mínimo.

Podemos complementar este análisis con la evolución del coeficiente de Gini de ingresos previsionales, en el que se observa que el mismo aumenta durante el período 2016-2019, lo cual es consistente con nuestra hipótesis de un aumento de la desigualdad que se podría explicar por la RH. Por su parte, desde 2020, es posible notar una reversión del aumento de esta desigualdad, probablemente vinculado al creciente peso que tienen los haberes más bajos (ya sea mediante la moratoria, la PUAM o el aumento diferencial otorgado en marzo de 2020 que benefició a los haberes más bajos, además de los bonos otorgados).

---

<sup>51</sup> Resolución 176/2019 de la ANSES.

#### Gráfico 4. Evolución del índice de Gini de ingresos previsionales. AM con ingresos previsionales (2004-2021)

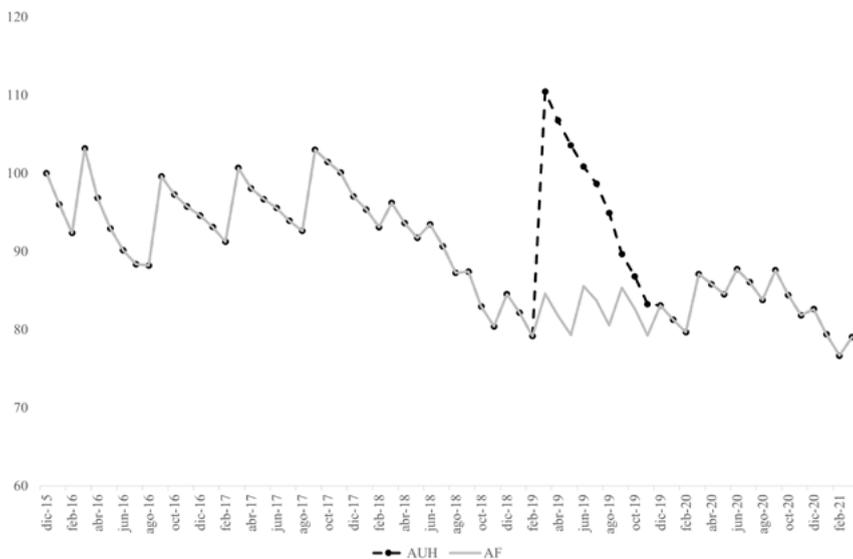


Fuente: elaboración propia basada en información de la EPH, INDEC.

Abordamos ahora la evolución de la cobertura vertical de las transferencias destinadas a NNA, subrayando sin embargo el carácter particular que para sendas poblaciones tienen las prestaciones: *sustitución* de ingresos laborales (y principal ingreso para la manutención, según se supone) en el caso de AM y *complemento de ingresos del hogar* en el caso de las AF para NNA.

Hemos dicho que, aunque ambos sistemas compartieron la pérdida de capacidad adquisitiva, la cobertura vertical de los ingresos destinados a AM y a NNA tuvo una evolución disímil. Dado que en marzo de 2016 para las asignaciones familiares del sistema contributivo y AUH la movilidad fue equiparada con la previsional, partimos de suponer que la evolución en términos reales (v. g., en comparación con la inflación) de las prestaciones de las asignaciones familiares debería ser igual a la trayectoria real del índice de movilidad previsional. En lo que sigue describiremos aquel comportamiento diferente y analizaremos las razones que lo explican, concentrándonos solo en los dos pilares de AF y la AUH, tal como lo muestra el gráfico siguiente.

**Gráfico 5. Montos de la AUH y de la asignación familiar por hijo en términos reales (2015-2021) (Diciembre 2015 = 100)**



Fuente: elaboración propia basada en información de la ANSES, la DGEyC y el INDEC.

El gráfico muestra que la movilidad de las prestaciones del sistema de AF presenta una tendencia similar a la evolución del índice de precios hasta fines de 2017, momento a partir del cual se registra una notoria caída en términos reales, durante todo el año 2018, en línea con la aceleración de la inflación. Esto llevó a que las prestaciones de la AUH y de las asignaciones familiares registren una pérdida del 16,9% entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019. Posteriormente, en marzo de 2020 se registra una mejora en términos reales de las prestaciones, ya que se otorga un aumento discrecional del 13% de la AUH (recordemos que se había suspendido la movilidad previsional). Dicha mejora se mantiene durante el año, pero hacia finales y principios de 2021 una nueva intensificación de la inflación dio lugar a una nueva caída del valor de las prestaciones en términos reales. Si se compara diciembre de 2015 contra marzo de 2021, la caída de los montos de la AUH y de las AF es del 21%. Por esta situación, y al igual que sucedió con los beneficiarios previsionales, se otorgaron

bonos de suma fija para intentar atenuar este deterioro de los ingresos, además del IFE que tuvo entre sus destinatarios a las personas que cobraban la AUH.

Cabe destacar un aspecto sobre la evolución de la AUH, correspondiente al año 2019. Debido al deterioro de la situación económica en general y de la población más vulnerable en particular, el Decreto 186/2019 estableció un aumento del 46% a partir de marzo de 2019 del monto de la AUH como un adelanto de la movilidad prevista para el período. Ese procedimiento explica la recuperación de la prestación de la AUH en términos reales que se alcanzó, precisamente en marzo y que, como se observa con claridad en el gráfico 4, muestra el momento de mayor capacidad de satisfacción de necesidades de esa prestación para todo el período estudiado. Sin embargo, como también muestra el mismo gráfico, esa mejora fue pasajera ya que el proceso inflacionario continuó durante todo el año.

## Reflexiones finales

En este punto del recorrido enfrentamos las dificultades anunciadas en la introducción del libro y la presentación del capítulo, pues nos proponemos elaborar conclusiones sobre un proceso de dinámica intensa y que aún está en curso, así como comparar políticas en situaciones históricas radicalmente diferentes. Las coordenadas con las que emprendemos este ejercicio son dos: a) analizamos la dimensión institucional y la protectoria (cobertura horizontal y vertical) de las políticas que operaron y siguen operando en el componente previsional y de asignaciones familiares de la seguridad social argentina; y b) examinamos los fundamentos político-culturales sobre los que esas políticas se asentaron, lo que significa también traer a la luz una cierta cosmovisión acerca de “la protección debida”, las “buenas instituciones y el buen Estado” y “una vida social y personal correcta” (y todos sus contrarios). A la vez, y dado que abarcamos el período gubernamental de la alianza Juntos por el Cambio de manera completa y el que le siguió –del Frente de Todos– se encuentra aún en curso, comenzaremos por el primero, y a continuación haremos el contrapunto y tenderemos las líneas de continuidad y de oposición entre ambos que en cada dimensión correspondan. Finalmente, hacemos el recordatorio de una de las principales preguntas que nos planteamos en la presentación, a fin de que acompañe el recorrido propuesto: *¿con referencia a ambos gobiernos puede hablarse de dos ciclos políticos? ¿O se trató de dos “oleadas” de la sociedad, en los términos de García Linera (2016), principalmente de carácter electoral?*

Tal como analizamos en Beccaria *et al.* (2020), al término del período gubernamental 2015-2019 la seguridad social presentaba un sistema de asignaciones familiares y un sistema previsional (o, más ampliamente, un sistema de protección de AM) con mayor proporción de población cubierta (mayor cobertura horizontal) que al iniciarse el período, a la vez que con pérdida de la capacidad adquisitiva de los ingresos que respectivamente proveen. Aún más: recordemos el muy importante aumento del 9% que al cabo de la presidencia de Mauricio Macri registraba la cobertura de NNA a través del sistema de asignaciones familiares. Como también dijimos entonces, el primer dato indicaba un fortalecimiento y mejora de la capacidad de protección (pues implica que alcanzaba a más personas), mientras el segundo indica su empeoramiento, toda vez que significa que los ingresos provistos tienen menor capacidad de satisfacción de necesidades.

En la presentación del capítulo señalamos que, a nuestro juicio, los modos en que las sociedades se ocupan del bienestar de estos dos grupos de población, en los extremos de la vida, revelan su fortaleza o debilidad institucional y ética. Agreguemos ahora que la distribución de estos mismos grupos en términos socioeconómicos es muy desigual, pues mientras hogares de todos los quintiles de ingresos cuentan con AM entre sus miembros, en 2021 el 77% de los hogares del primer quintil (el más bajo) cuentan con NNA entre sus integrantes, pero solo el 14% de los hogares del quinto quintil lo hacen. Eso explica que el 74% de NNA viva en hogares de los dos quintiles inferiores y que, por lo tanto, sean “naturales” destinatarios de la AUH (Danani y Grassi, 2018; Unicef y Ministerio de Economía, 2020; también Binstock, 2019). Esto nos acerca a las urgencias de todo tipo que involucra la cuestión.

Muy distinto es el proceso que se observa para el período diciembre 2019-marzo 2021, pues la cobertura total de AM cayó, principalmente empujada por la caída en la tasa de cobertura femenina, con una muy leve suba en la masculina, insuficiente para compensar. Como decimos en el punto respectivo, ello parece explicarse principalmente por los problemas operativos de la ANSES en ocasión de la pandemia, pues es la disminución absoluta de nuevos beneficios lo que está en la base de la baja de cobertura. Deliberadamente decimos “problemas operativos”, pues entendemos que hubo una sorprendente morosidad para poner en marcha dispositivos de gestión acordes a la situación. Cabe también decir que desde noviembre de 2020 hay una recuperación progresiva (lenta, pero visible) en el número de altas; y, si se sigue la información vía los canales cotidianos (“ANSES Noticias”) se ve con claridad que se trata de un tema al que las autoridades prestan obsesiva atención y prioridad informativa, a juzgar

por la publicación mensual del número de trámites resueltos en las distintas modalidades de atención (virtual y presencial) y el número de trámites para nuevos beneficios que ya han sido resueltos.

Sin embargo, ello no elimina el hecho en sí de la caída de la cobertura previsional, situación que –no podemos dejar de decirlo– llama la atención que se haya producido durante el gobierno del Frente de Todos, cuyos antecedentes y compromiso con la ciudadanía habían ido en sentido opuesto. A ello debe agregarse el fenómeno del cambio en la composición de la protección, también lento, pero que a nuestro juicio seguirá creciendo, principalmente por el aumento de la participación de beneficios no contributivos (pensiones). Dada esa anticipación, nos detenemos a continuación en el análisis específico.

El aumento absoluto y en participación proporcional de beneficios no contributivos corresponde a la tramitación de la PUAM, creada durante el gobierno de Juntos por el Cambio. En este apartado de cierre del capítulo es oportuno refrescar lo afirmado en el punto en el que reconstruimos la evolución y analizamos el tema, cuando dijimos que la creación de la PUAM puede ser entendida como el cambio estructural, estratégico y con efecto en el mediano y largo plazo más importante desde la crisis de 2001-2002, pues trae consigo la eliminación del doble beneficio. Como se sabe, ese doble beneficio (jubilación propia más pensión derivada) es una condición contra la que lxs especialistas tradicionalmente han argumentado incansablemente y que por razones demográficas (mayor expectativa de vida) se concentraba en las mujeres. Paradójicamente, sin embargo, en una verdadera pirueta, la PUAM es una herramienta que sepulta el doble beneficio a partir de la figura masculina.

A fin de no producir interpretaciones erróneas –o, en todo caso, de abrir el debate– decimos que *a priori* no hay ninguna virtud en la posibilidad de que las personas perciban dos beneficios, y que en cambio puede perfectamente argumentarse que razones de salud institucional indicarían las ventajas de un único beneficio, de monto suficiente para una vida adulta en condiciones dignas y deseables. En todo caso, solo bajo un argumento contributivo (o contributivista) se justifica el percibir una pensión derivada. Dicho esto, no obstante, nos interesa reconstruir el contexto en el que esa reforma se produjo, así como explorar en los fundamentos.

En efecto, el sistema previsional es el más claro ejemplo de ese movimiento que, afirmamos, caracterizó al período 2015-2019, y que denominamos como un *retorno a principios contributivos*, apoyados en (y articulados con) una *retórica de legitimidad de la desigualdad*. En esa recomposición del principio de *trabajo-aporte-derecho al beneficio*, la desigualdad es presentada como una

relación legítima y positivamente vista, y ese es el eje alrededor del cual giró (y en términos sociales sigue haciéndolo) una concepción de la protección como un atributo que obtienen algunos grupos o incluso individuos, más específicamente, en virtud de ese esfuerzo propio (esfuerzo que “los otros” no habrían hecho). Y para esta cosmovisión hay una condición fundamental: *el fruto (la protección/beneficio obtenido) debe ser proporcional*. Dicho de otro modo: no se trata solamente de decidir sobre el acceso pleno-rechazo pleno, en particular, porque en las últimas décadas, aunque con resistencias, fue estableciéndose cierto consenso acerca de la necesidad de ingresos para todas las personas (por distintas vías y de distintos alcances). Por eso, la proporcionalidad es central: dado que talentos, esfuerzos y productividades son diferentes, se entiende que los beneficios deben serlo, para estimular “mejores prácticas” (v. g., redoblar los esfuerzos, aumentar las capacidades, competir más intensamente). En la Argentina –y, en rigor, en el mundo– esta concepción confronta con otra según la cual la protección social reviste estatus de un derecho más o menos amplio, reconocido bajo condicionamientos débiles (o de baja condicionalidad), tal como de modo parcial y contradictorio en la región tomó cuerpo en la primera década del siglo XXI con los “gobiernos progresistas”, y que en nuestro país fue impulsado durante la “década larga” kirchnerista (2003-2015). Juntos por el Cambio, por su parte, tanto en la oposición como en la función de gobierno batalló contra la pretensión de flexibilizar los requisitos para acceder a la protección, y reivindicó los contenidos contributivos como único medio legítimo de acceder a beneficios deseables.

Beneficios deseables, otro modo de plantear la *proporcionalidad* como un criterio de diferenciación entre desiguales. Aquella pretensión de que, con el objetivo de superar las situaciones de desventaja y desigualdad, sean estimuladas prácticas que tornen más productivas a las personas, exige visibilizar y explicitar las desventajas y desigualdades, porque la relación de desigualdad se nutre del ejercicio de “distinción”. Así, las medidas tomadas en ese período no compensaron la privación de quienes se encontraban en las posiciones más débiles o inferiores; por el contrario, *restablecieron la desigualdad como acto de reordenamiento*. En ese marco y en esa programática, las instituciones de bases contributivas fueron separadas de las no contributivas (SIPA por un lado; PUAM por otro) y las poblaciones atendidas en uno u otra recibieron tratamientos muy diferentes respecto de los ingresos: el ingreso de la PUAM es un 20% inferior a la mínima, y simultáneamente se proponía la “reparación histórica” con reconocimiento de deudas; el haber mínimo plenamente contributivo (es decir, para beneficiarixs que no hayan usado la moratoria para contar con el beneficio)

tendría una garantía del 82% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), y finalmente se consagraron estatus diferenciados. El carácter fundacional de esa política es innegable cuando se constata que el aumento de la desigualdad estuvo presente desde el principio de ese período gubernamental, cuando en 2016 se interrumpió la tendencia decreciente que había tenido entre 2010-2015 y comenzó un ciclo de alza (ver índice de Gini previsional en el gráfico 4).

De este modo, el gobierno de Juntos por el Cambio se movió en una retórica en la que se autopresentaba por confrontación, el simétrico de la práctica del kirchnerismo (también, en el gobierno y en la oposición), pero con contenidos inversos, claro está. Así como el kirchnerismo construía al “neoliberalismo” como interlocutor real o figurado, el macrismo reconstruyó permanentemente sus políticas por diferenciación y confrontación con la oposición “populista”, término convertido en un apodo para aludir al peronismo.<sup>52</sup>

En este marco, la creación de la PUAM expresa la concepción residualista de una protección destinada a quien “no puede”, “no supo” o “no quiso” (por falta de empeño) hacer lo que debía hacer, y es en esta dirección, entonces, que la consideramos como parte de una reforma regresiva. Recorramos estos temas durante el período 2019-2021.

Una primera observación, referida a la desigualdad en el interior del sistema previsional: ya hemos dicho que puede verse que el proceso de aumento de la desigualdad entre los ingresos previsionales que se registró entre 2015 y 2019 se detuvo y, aunque levemente (pero de modo visible), hubo una cierta reversión durante 2020, que se extendió al menos hasta el primer trimestre de 2021. Dado que la nueva fórmula de movilidad recién comenzó a regir en marzo de 2021, es razonable suponer que la disminución de la desigualdad durante 2020 haya estado asociada a los distintos refuerzos dispuestos durante el año (aumentos diferenciales y bonos). Puede decirse que ese resultado de menor desigualdad era relativamente esperable en el marco del gobierno del Frente de Todos y es, indudablemente, un objetivo buscado deliberada y activamente. No obstante, cabe decir que durante el gobierno de Juntos por el Cambio la desigualdad creció en virtud de tres mecanismos de muy distinta entidad y naturaleza, que siguen actuando: a) reparación histórica (aumentando haberes de los beneficiarios previsionales de mayores ingresos); b) garantías diferenciales para beneficios

---

<sup>52</sup> Esa retórica llegó probablemente a su punto máximo cuando Miguel Ángel Pichetto, de origen peronista y excandidato a vicepresidente de la Nación con Mauricio Macri, declaró que “el problema de la Argentina es que no cree en el capitalismo sino en el pobrismo” (*El Cronista Comercial*, 21/6/2021).

contributivos plenos (82% del SMVM para beneficios que no provengan de moratoria); c) 20% por debajo del haber mínimo para la PUAM. Queda claro que los aumentos (y consiguiente distanciamiento) de los haberes alcanzados por la reparación histórica son intocables, pues revisten carácter de derechos adquiridos. Pero en los otros dos casos sería posible intervenir, si el gobierno se lo propusiera, en dirección a proveer la misma garantía a los beneficios con moratoria (punto b) y a eliminar el 20% de cálculo inferior, en el de la PUAM (punto c). Puede suponerse que si ello no ha sucedido es porque el gobierno decidió sacar ventaja de ambas medidas, que van en dirección a disminuir o al menos contener el gasto previsional, y cuyo costo político ya fue “pagado” por el gobierno anterior. Es posible que las severísimas restricciones fiscales que enfrenta el gobierno sean una explicación suficiente para entender esa política, pero no deja de ser una cuestión en la que la comparación arroja una imagen paradójica. Más aún, observemos que en ambos casos, la población que experimenta la desventaja pertenece a los grupos de mayor vulnerabilidad y de trayectorias laborales más inestables, por lo que una intervención en la dirección que señalamos sumaría a la consigna de “comenzar por los últimos para después poder llegar a todos”, mencionada por el propio presidente ante la Asamblea Legislativa, en ocasión de la asunción.<sup>53</sup>

Nos detenemos un instante para ensayar una primera reflexión respecto de nuestras preguntas, especialmente la que interrogaba sobre la ¿suficiente? diferenciación entre gobiernos, ciclos, oleadas. Tentativamente, proponemos decir que, en términos de proyectos, ambos gobiernos tuvieron una agenda de “ajuste” del gasto, especialmente del gasto previsional. Dicho de otro modo, ambos pretendieron reducir el gasto. Sin embargo, hay una diferencia que, aún en lo tentativo de lo que formularemos, nos parece fundamental: Juntos por el Cambio sostuvo y sostiene la idea de que la reducción del gasto debe basarse en la presión a la baja de los pisos del sistema (los haberes mínimos) y los haberes de quienes accedieron por moratoria, en virtud del bajo mérito que les asiste para el goce del beneficio. A nuestro juicio, ello hace parte de la concepción “clasista” (si se nos permite el exabrupto) en términos sociopolíticos y económicos, acerca de la protección; y también aproxima la racionalidad de las políticas e instituciones previsionales a las de la “técnica aseguradora” (Donzelot, 2007), mucho más cercana a la del mercado (mercado asegurador). En cambio, el proyecto del Frente de Todos es de carácter más redistributivo y pretende hacerlo sosteniendo, levantando, los

---

<sup>53</sup> Fuente: Presidente Alberto Fernández, discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa (10/12/2019).

pisos y recortando los haberes máximos. En esa línea se inscribe la insistencia del presidente en el mismo discurso de asunción: “*vamos a proteger a los sectores más vulnerables (...) en este presente que afrontamos, los únicos privilegiados serán quienes han quedado atrapados en el pozo de la pobreza y la marginación*”; así como la promesa de que, superada la etapa de la emergencia, se incorporarían nuevos sectores a los frutos de los esfuerzos por mayor bienestar.

El análisis del sistema de asignaciones familiares, tanto en su modalidad contributiva como en la no contributiva (principalmente AUH), en el período 2015-2019 dibuja un proceso distinto respecto del sistema previsional. El primer elemento a destacar es que, en cuanto a las transferencias monetarias, el gobierno conservó la estructura de escalas progresivas (v. g., transferencias más altas para los tramos de ingresos inferiores y viceversa) con una orientación de “discriminación positiva” que no implica estigmatización. Luego del análisis que presentamos de la reforma del sistema previsional y los fundamentos que la animaron, esta primera afirmación del sistema de AF es especialmente importante, pues puede verse que el gobierno de Juntos por el Cambio conservó a la AUH como la asignación con mayor monto. Esto constituye un punto de partida “material” que contradice la regla neoliberal básica de que para evitar el abuso en los recursos colectivos, la acción estatal debe guiarse por *el principio de la menor elegibilidad*; vale decir, disponer beneficios que sean inferiores a cualquier otra alternativa de obtención de ingresos o de acceso a satisfactores, de modo que en sí no sean atractivos y que solo recurran a ellos quienes no dispongan de otra alternativa. Observemos que en este subsistema dirigido a NNA, por lo tanto, incluso los beneficios no contributivos tienen mayor potencial de satisfacción de necesidades que los contributivos, lo que rebate enteramente la política adoptada para lxs AM.

En la misma línea, se ve que en el contexto de inflación sin control desatado en el bienio 2018-2019, se destinó a lxs titulares de AUH la más importante política de mejoramiento de los ingresos: la decisión de anticipar el aumento anual (2019) por movilidad para este grupo, que se convirtió así, en exclusiva para destinatarixs de esta política. A la vez, hubo políticas activas para la expansión de la cobertura horizontal de NNA, tanto por la vía de la incorporación a la AUH (que creció un 13%) como de las AF, con la incorporación de monotributistas. Una reflexión puede acercarnos algunos de los mecanismos del sistema previsional a la intervención en el componente de AF, cual es el aumento de beneficios para este último grupo en términos de beneficios contributivos.

En cualquier caso, todo indica que durante el período la reducción del gasto no fue un objetivo de las políticas dirigidas a NNA. De hecho, la proporción

del gasto en asignaciones familiares respecto del PIB permaneció sin cambios en los cuatro años (1,1% sobre PIB). En cuanto a las prestaciones previsionales, en cambio, el gasto de la administración pública nacional experimentó una disminución de 0,9 punto porcentual (de 8,9% en 2015 a 8% en 2019), mientras que las prestaciones previsionales de la ANSES se redujeron en 0,4 punto porcentual (7,3% en 2015 y 6,9% en 2019). Debido al fracaso de la política antiinflacionaria, la baja fue muy inferior a la esperada, pero por ello es un indicio valioso del objetivo que inspiró a la política.

Finalmente, aquella característica de sostenimiento de la cobertura de AF (con tendencia al aumento) está presente también en el período siguiente (gobierno del Frente de Todos), y podría decirse que se repite un patrón: así como durante el gobierno de Juntos por el Cambio la incorporación más importante de beneficios ocurrió por el ingreso de la categoría de monotributistas, que había sido reclamada durante varios años (y que el kirchnerismo había desoído), el gobierno del Frente de Todos desbloqueó otros reclamos preexistentes; nos referimos a los casos del levantamiento del límite del quintx hijx en un mismo grupo familiar (incorporando al sextx), a la reducción de la exigencia de tiempo de residencia para extranjeros y a la eliminación del mínimo de ingresos para su cobro.

Volvamos a una mirada integral del sistema de seguridad social, empezando por los dos componentes principalmente estudiados. A nuestro juicio, y más allá de los resultados estrictos en términos de protección, uno de los aspectos más importantes del análisis en lo político-institucional, que recorre los dos períodos analizados, es la disparidad en la orientación de las políticas de seguridad social dirigidas a estos dos grupos. Repetimos: esto vale para referirnos a la orientación (como aspecto específico del “proyecto político”), incluso antes y más allá de lo que se concretara como resultado “material” de la protección. Teniendo en cuenta que la magnitud del gasto en cada componente es incomparable, esa bifurcación tiene sobrados fundamentos en las condiciones socio-institucionales y económicas en las que las políticas se inscriben: por un lado, un gasto previsional que compromete una parte fundamental del gasto público total, y finanzas públicas crecientemente deficitarias; situación que, se sabe, encabeza la agenda de la mayoría de los países; por el otro la (también creciente) gravedad de la situación de NNA, población para la cual los datos de pobreza e indigencia son peores que para cualquier otro grupo. Más allá de las disparidades –tal como señalamos en nuestra introducción– esta concepción fue fuertemente puesta en tensión por la pandemia, que mostró la necesidad de protección de los sectores en edad activa que dependen del mercado, así como las dificultades adicionales para proteger a quienes lo hacen de manera informal.

Esta última referencia nos conduce, sobre el final del capítulo, a una reflexión sobre lo que podríamos considerar una “urgencia estratégica” (expresión autocontradictoria, si las hay), que la explosión de la pandemia de covid-19 dejó en el campo de la política social y del bienestar.

Aludimos a una observación que surge del contraste directo con nuestra investigación y que quizás se constituya como una marca de época. Nos referimos al hecho de que en ocasión de la crisis de 2001-2002, tanto en la Argentina como en el resto de la región, las dos poblaciones cuyas condiciones de vida concitaban mayor atención y preocupación eran NNA y AM. En efecto, la desprotección de ambos grupos y la falta de políticas sociales apropiadas para proveer al bienestar (o, lo que era peor, la existencia de instituciones cuyas reformas en los años noventa habían empeorado las condiciones de esos grupos) estaban al tope de la agenda de gobiernos, organismos técnicos e internacionales, y hasta de los organismos multilaterales de crédito, etcétera. Así las cosas, un conjunto de reformas y de nuevas políticas, con orientaciones, materialidades y eficacias distintas, fueron dando cuerpo a una institucionalidad que en muchos casos significó el principal nexo entre esos sectores sociales y las instituciones estatales. Estuvieron inspiradas o invocaron el “derecho a la protección”, “la solidaridad”, etcétera, y aunque tuvieron muchas fallas, las condiciones de vida de esos grupos ganaron en recursos y en cierta certidumbre. Y posteriormente, ya declarada la pandemia, esas mismas instituciones fueron recursos aptos y vehículos hábiles para la circulación de nuevas intervenciones. En la Argentina fue claro que los refuerzos monetarios, las tarjetas de consumo, los circuitos de comunicación para la entrega de bienes o alimentos, etcétera, pudieron ser rápidamente activados desde las primeras semanas (Benza y Kessler, 2021; Díaz Langou, Della Paolera y Echandi, 2021).

Así fue en la Argentina, país en el que el proceso se apoyó en instituciones de la seguridad social, mediante la flexibilización del ingreso al sistema de asignaciones familiares y al previsional para NNA y AM, respectivamente. En simultáneo, para la población joven y adulta en edad de trabajar, la propuesta y la política se concentraron en el trabajo, y especialmente en el trabajo formal, en la convicción de que la reactivación económica lo restituiría al centro de la escena y, con él, también al encadenamiento de recursos institucionales y de bienestar que históricamente estaban asociados al mundo laboral. El trabajo en relación de dependencia y protegido, primero; posteriormente, el trabajo asociativo y cooperativo con fuerte respaldo estatal, ambos muy asociados a la idea del “derecho al trabajo” (y derechos del trabajo), fueron la estrategia para esa población.

Pero la pandemia y los cuidados que impuso para evitar una catástrofe humanitaria dejaron al descubierto los límites de esa concepción: en definitiva, en tales condiciones la población en edad de trabajar sigue jugando su vida en el mercado (más aún, directamente en el mercado de bienes y servicios), sin condiciones para resistir el primer *shock* de ingresos y de trabajo que se descargue sobre ella (Danani, 2020). Si esta es una primera observación, el aprendizaje podría ser formulado como sigue: la herencia de los gobiernos denominados “progresistas” fue positivamente la mejora (en algunos casos sustantiva) de la protección de NNA, por un lado, y de AM, por otro; pero apostar por el trabajo (y aún por el “derecho al trabajo”) para la población de 18 a 64 años significa dejarla expuesta a la desprotección (y, con ella, al conjunto de la sociedad). Este es un debate clave porque la (des)protección de esta amplia franja poblacional habilita discutir el corazón mismo del sistema económico y social vigente. Esto fue especialmente evidente respecto de las capas más vulnerables de las clases trabajadoras, las trabajadoras y los trabajadores informales, de quienes nos referimos recién: en efecto, las políticas de sostenimiento del ingreso para trabajadoras y trabajadores formales (v. g., ATP) se desarrollaron también sobre entramados preexistentes (lxs propixs empleadorxs); pero lxs trabajadorxs informales, en cambio, tienden a encontrarse en condiciones de subvisibilidad y subregistro y el diseño y la implementación de políticas en condiciones de emergencia se tornan verdaderos enigmas y, entre otras cosas, requieren competencias que para las personas son completamente ajenas.

Pocas cosas resultan tan difíciles como pensar la estrategia en condiciones de emergencia (y su recíproca), combinando reformas estructurales y de coyuntura. Sin embargo, con (y contra) todos los obstáculos, es indispensable plantearlo (planteárnoslo), pues las condiciones de integración que están en juego no son las de “las próximas generaciones” sino las de las actuales, las de nuestros y nuestras pares.

## **Bibliografía**

ANSES (2013). *Inclusión versus privilegios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES.

——— (2017). “Planeamiento 2016-2019”. Dirección General de Planeamiento, Buenos Aires.

——— (2019). “Plan de Gestión 2019. Plan por Etapas”. Dirección General de Planeamiento, Buenos Aires.

- Arcidiácono, Pilar y Luci, Florencia (2019). “Una temporada en el Estado”. *Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/cronica/ong-una-temporada-estado/>.
- Balasini, Juan y Malec, Mara (2019). *El rompecabezas de la Seguridad Social. Una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. José C. Paz: EDUNPAZ. Recuperado de: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/download/36/47/134-1?inline=1>.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2021). “Informe sobre inclusión financiera. Segundo semestre 2020”. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/informe-inclusion-financiera-022020.asp>.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (2003). “El ‘ingreso ciudadano’ en la agenda de políticas públicas de la Argentina”. *Ingreso Ciudadano*, Breve historia. Disponible en: <https://ingresociudadano.com.ar/breve-historia>.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014). “Capítulo 2. El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia; Costa, María Ignacia; Hintze, Susana y Rottenschweiler, Sergio (Equipo de Seguridad Social ICO-UNGS) (2020). “La Seguridad Social argentina en los extremos de la vida, 2015/2019”. *Realidad Económica*, a. 50, n° 336.
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia y Rottenschweiler, Sergio (2018). “Capítulo 3: Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la Seguridad Social en Argentina, 2003-2017 (¿y después?)”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Benza, Gabriela y Kessler, Gabriel (2021). “El impacto del Covid-19 en América Latina”. En *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, pp. 135-182. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Binstock, Georgina (2018). “Hogares y organización familiar”. En Piovani, Juan y Salvia, Agustín (coords.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Baulo, Martín; Martínez, Gabriela; Rufa, María y Sorrentino, Liliana (2018). “Ventanilla única de trámites: modalidad e iniciativas de éxito”. Trabajo presentado en el XII Simposio de Informática en el Estado, Buenos Aires.
- Cardozo, Nelson (2019). “La gestión de la seguridad social en la Argentina. Un estudio de los avances en materia de implementación de políticas públicas en la Administración Nacional de la Seguridad Social (2003-2018)”. Ponencia presentada en la Jornada de Vinculación entre las Políticas Públicas y la Investigación Científica en Buenos Aires, Instituto de Investigación sobre Conocimiento y Políticas Públicas, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Buenos Aires.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2019). “La renovación de los Créditos Anses, ¿apuesta electoral o solución al consumo?”, 5 de agosto. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/226-la-renovacion-de-los-creditos-anses-apuesta-electoral-o-solucion-al-consumo.html>.
- Chahbenderian, Florencia (2015). “La financiarización de los pobres en América Latina: Una aproximación a las imágenes del mundo que crean los organismos multilaterales de crédito”. En Sánchez Aguirre, Rafael (comp.), *Sentidos y sensibilidades. Exploraciones sociológicas sobre cuerpos/emociones*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos.
- (2018). “Estado, cuestión social y regulación sensible: Aportes desde las políticas sociales”. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, vol. 10, n° 17 (oct. 2018-mar. 2019).
- Chiesa, Juan Pablo (2021). “Movilidad de las prestaciones previsionales en la Argentina”. Sistema Argentino de Información Jurídica. Disponible en: [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar).
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006). “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática”. Programa de Investigación Democracia, sociedad civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.

- Danani, Claudia (2020). “La protección como derecho humano: una salida de la emergencia con mirada estratégica”. En Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.), *COVID-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.
- Danani, Claudia; Arias, Ana; Chiara, Magdalena y Gluz, Nora (2018). “Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de Política Social. Argentina, 2002-2015”. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, vol. 2, pp. 132-150.
- Danani, Claudia y Grassi, Estela (2018). “Protección social institucionalizada”. En Piovani, Juan Ignacio y Salvia, Agustín (coords.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2019). *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados. Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines: UNGS.
- Díaz Langou, Gala; Della Paolera, Carola y Echandi, Julián (2021). “El sistema de protección social argentino frente a la pandemia: viejos desafíos y nuevas oportunidades”. *Ciudadanías, Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 8, pp. 1-30.
- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Filgueira, Fernando (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Serie Políticas Sociales N° 188.
- Filgueira, Fernando y Lo Vuolo, Rubén (2021). “Oportunidades, espejismos y bloqueos de la Renta Básica Universal”. *Nueva Sociedad*, n° 293, mayo-junio.
- Fundación Germán Abdala (2018). “Ventanilla Única: Un modelo de atención sin derechos”. *Boletín CTA de los Trabajadores*, 28 de septiembre.
- García Linera, Álvaro (2016). “Las transformaciones se dan por oleadas”. Clacso TV, entrevista en la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://clacso.tv/pelicula/alvaro-garcia-linera-las-transformaciones-se-dan-por-oleadas/>.
- Guimenez, Sandra (2019). “La tercera ola de reformas neoliberales en Argentina. La lógica de la deuda pública y privada como ejercicio del poder y la dominación”. *Ec-Revista de administración y economía*, a. II, n° 3, julio.

- Grassi, Estela y Hintze, Susana (coords.) (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hornes, Martín (2020). “La monetarización de las políticas sociales argentinas”. *Sudamerica: Revista de Ciencias Sociales*, n° 12, pp. 98-125.
- Lavinás, Lena (2020). “Brasil: pandemia, guerra cultural y precariedad”. *Nueva Sociedad*, n° 287.
- Luzzi, Mariana (2017). “La financiarización de los hogares bajo el prisma de otra crisis”. *Civitas*, vol. 17, n° 1.
- Luzzi, Mariana y Wilkis, Ariel (2018). “Bancarización y acceso al crédito”. En Piovani, Juan Ignacio y Salvia, Agustín (coords.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Nougués, Tomás (2019). “Entre la deuda y la inclusión. Una aproximación a las transformaciones de la política socio-asistencial contemporánea”. 14° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, “Los trabajadores y las trabajadoras en el escenario actual. Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis”, Buenos Aires, 7 a 9 de agosto.
- (2020). “Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política asistencial argentina (1983-2019)”. *Diálogos*, vol. 21, n° 2.
- Pando, Diego y Fernández Arroyo, Nicolás (comps.) (2013). *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Victoria: Universidad de San Andrés.
- Rottenschweiler, Sergio (2020). “Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, n° 34, pp. 67-92.
- Soldano, Daniela (2021). Intervención en el diálogo “Lo común en la encrucijada. Disputas político-culturales, condiciones de vida y trabajo en pandemia”. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, pp. 51-79. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). “Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia”. *Panorama Laboral en tiempos de la COVID 19*. Nota técnica regional, octubre 2020.
- Topalov, Christian (2004). “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En Danani, Claudia (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS, Altamira y Fundación OSDE.
- Unicef y Ministerio de Economía (2020). “Incidencia distributiva del gasto en asignaciones familiares, AUH y educación, 2017”. Documento resultado de un trabajo de cooperación entre la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la República Argentina y Unicef.
- Vargas Hill, Ruth y Narayan, Ambar (2020). “Covid-19 and inequality: a review of the evidence on likely impact and policy options”. Working paper 3, Centre for Disaster Protection, diciembre, Londres. Disponible en: [https://static1.squarespace.com/static/61542ee0a87a394f7bc17b3a/t/616acd834fa3a0560a661eed/1634389380869/WP\\_3\\_22Dec.pdf](https://static1.squarespace.com/static/61542ee0a87a394f7bc17b3a/t/616acd834fa3a0560a661eed/1634389380869/WP_3_22Dec.pdf).
- Villarreal, Magdalena (2004). “Introducción”. En Villarreal, Magdalena (coord.), *Antropología de la deuda: crédito, ahorro, fiado y prestado en las finanzas cotidianas*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Miguel Ángel Porrúa.
- Wilkis, Ariel (2014). “Sociología del crédito y economía de las clases populares”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, n° 2, abril-junio, pp. 225-252.

## Capítulo 2

# Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa

*Alejandra Beccaria y María Ignacia Costa\**

### Presentación

El presente capítulo se ocupa, en primer lugar, de analizar los mecanismos de protección social que rigen de manera permanente para lxs trabajadorxs formales (y, recientemente formalizadxs como es el caso del personal de casas particulares y del sector rural; para lxs trabajadorxs independientes (amparadxs por el régimen de autónomos o el Régimen Simplificado para Pequeños y Medianos Contribuyentes (monotributo), y para lxs trabajadorxs informales. En este punto, tal como se detalla en la introducción de este libro, retomamos preocupaciones planteadas en trabajos precedentes de la serie “Protecciones y desprotecciones”. En los tres libros previos de la serie se han descrito los componentes del sistema de seguridad social al cabo de la década del noventa y de la primera década del siglo XXI (Curcio, 2011), se ha analizado el contexto de implementación del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares sancionado en 2013 y sus posibilidades de incrementar la protección social de una ocupación tradicionalmente relegada al ámbito de la informalidad (Esquivel y Pereyra, 2014), se han reconstruido las protecciones y derechos de lxs trabajadorxs agrarixs a partir de la implementación del

---

\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) en 2012 (Deux Marzi, 2019) y, en dos oportunidades anteriores y en este libro, de lxs trabajadorxs autogestionadxs.

En segundo lugar, el capítulo analiza los principales mecanismos que fueron puestos en marcha –de forma transitoria– para paliar los efectos negativos que tuvieron las medidas de aislamiento social sobre el mercado de trabajo, en el marco de la pandemia de covid-19: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

Los objetivos de este trabajo se inscriben en tensión con las características que ha asumido el sistema de seguridad social desde sus orígenes, su interpe-lación constante para dar cuenta de viejos y nuevos problemas sociales y sus transformaciones de más corto plazo.

En lo que respecta a las características del sistema, debe tenerse en cuenta que, en la Argentina, el acceso a los sistemas de seguridad social se encuentra definido por el vínculo que las personas mantienen durante su vida con el mercado laboral. Más concretamente: el acceso directo a una protección social “completa” se da por medio del mercado de trabajo formal: ser un trabajador o una trabajadora en relación de dependencia asegura el acceso a beneficios previsionales, asignaciones familiares, seguro de desempleo, cobertura frente a riesgos del trabajo y obra social. Si bien no es una cuestión en la que nos detendremos aquí, cabe aclarar que la protección social para este segmento de la población se encuentra altamente estratificada según ocupación, tanto con respecto a las condiciones de acceso como a los tipos de beneficios que brinda. Distinto es lo que sucede en el ámbito del trabajo independiente en que el acceso a la protección social se presenta de manera “restringida” o limitada a unas pocas prestaciones sociales.

Ahora bien, este sistema de protección social de base contributiva fue puesto en entredicho con el aumento vertiginoso de la informalidad laboral y del desempleo en la última década del siglo XX. El reconocimiento de la persistencia de estos problemas y el aumento de los niveles de desprotección durante la primera década del siglo XXI redundaron en la extensión de beneficios previsionales y de asignaciones familiares a través de diversos mecanismos semicontributivos y no contributivos y –como ya anticipamos– en la emergencia de regímenes laborales para grupos de trabajadorxs históricamente desprotegidxs, que estimulan el acceso a algunas prestaciones sociales.

Las medidas de aislamiento social vinculadas con la pandemia de covid-19 evidenciaron –una vez más– los límites de los mecanismos de protección vigentes hasta ese momento, en especial los referidos a la población trabajadora más

vulnerable (trabajadorxs independientes de menores ingresos y desocupadxs). De allí que se dispusiera la expansión de mecanismos de protección social ya existentes (AUH, Tarjeta Alimentar, etcétera), la implementación crítica de transferencias de ingresos no contributivos de gran cobertura, pero de bajo monto y corto plazo (IFE) y la implementación de un conjunto de políticas orientadas a la protección de trabajadorxs en relación de dependencia formales (prohibición de despido, asistencia a empresas para el sostenimiento de los salarios mediante la ATP, entre otras).

En síntesis, el capítulo analiza los mecanismos permanentes y transitorios de protección social que coexistieron durante el período de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) con el propósito de mostrar los diferenciales de protección con los que cuenta la población en edad activa. El recorrido se inicia con una caracterización de la población económicamente activa en el período 2016-2021, para luego avanzar en el análisis comparado de los regímenes en los que se inscriben lxs trabajadorxs asalariadxs formales y lxs trabajadorxs independientes de cara al análisis de la situación frente a la protección en la que se encuentran. Finalmente, se describe y analiza la cobertura horizontal y vertical de los dos principales mecanismos transitorios dispuestos para contrarrestar los efectos de la pandemia de covid-19 en 2020: el IFE y la ATP.

## **Caracterización de la población activa 2016-2021**

Partimos de dos premisas: 1) que el acceso a la seguridad social en la Argentina no se ha ligado a la categoría de ciudadanía sino a la de “trabajador”, más específicamente a la de trabajador asalariado formal (TAF) y 2) que, desde mediados de la década de 1970, se advierten en la Argentina y en el mundo importantes transformaciones en el mercado de trabajo (aumento del desempleo y del trabajo no registrado, etcétera) que han minado las posibilidades de expansión de los derechos sociales. En este marco, resulta relevante iniciar este trabajo con una caracterización de la población económicamente activa (PEA) en el período que nos ocupa (2016-2021), por tratarse de la población que está presente en el mercado de trabajo. Señalamos que el recorrido cubre dos períodos de gobierno, el de la Alianza Cambiemos hasta el 15 de diciembre de 2019 y el del Frente de Todos, desde esa fecha hasta el segundo semestre de 2021, signado por la pandemia.

La población económicamente activa está compuesta por las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Es decir, la integran tanto la población ocupada como la población desocupada. En

lo que sigue, presentamos un análisis de la evolución de la tasa de actividad, de ocupación y de desocupación entre 2016 y 2021, teniendo en cuenta las variaciones en términos regionales, de género y edad. Para ello, utilizaremos información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

### Población económicamente activa

A lo largo del ciclo gobernado por la Alianza Cambiemos, la tasa de actividad se mantuvo relativamente estable, mostrando una leve tendencia ascendente, al pasar de 46% a inicios de 2016 a 47% a finales de 2019. Se registra que la proporción de población activa es significativamente más elevada entre los varones (55% vs. 40% en el caso de las mujeres durante el cuarto trimestre de 2019). Asimismo, algunas regiones muestran tasas de actividad más bajas que el promedio: Noreste (42%), Patagonia (44%) y Noroeste (45%).

**Cuadro 1. Evolución de las principales tasas del mercado de trabajo. Total país (2016-2021),\* en %**

	II 16	III 16	IV 16	I 17	II 17	III 17	IV 17	I 18	II 18	III 18	IV 18	I 19	II 19	III 19	IV 19	I 20	II 20	III 20	IV 20	I 21
Tasa de desempleo	9	9	8	9	9	8	7	9	10	9	9	10	11	10	9	10	13	12	11	10
Tasa de actividad	46	46	45	46	45	46	46	47	46	47	46	47	48	47	47	47	38	42	45	46
Tasa de empleo	42	42	42	41	41	42	43	42	42	42	42	42	43	43	43	42	33	37	40	42

(\*) En 2016, no se publicaron los datos (ni la base de microdatos) correspondiente al primer trimestre. Por ello, siempre se utiliza el segundo trimestre de este año.  
Fuente: EPH.

Ya en el gobierno del Frente de Todos y en el contexto de pandemia, los datos referidos al segundo trimestre de 2020 muestran un escenario muy distinto, cuando la tasa de actividad cayó de manera abrupta (37%) a raíz de la pandemia, las medidas de aislamiento social y la profundización de la crisis socioeconómica. Sin embargo, desde el tercer trimestre, ya se observa una recuperación de este indicador.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El 23 de septiembre de 2021 el INDEC publicó el informe de prensa “Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)”, referido al segundo trimestre 2021. Sin embargo, en este capítulo, todos los datos cuya fuente es la EPH fueron calculados hasta el primer trimestre 2021, ya que la base de microdatos aún no está disponible.

Por su parte, la tasa de ocupación también se mantuvo estable y mostró un crecimiento moderado hacia el final del gobierno de la Alianza Cambiemos (42,1% en el tercer trimestre de 2016 y 42,6% en el mismo trimestre de 2019). Los efectos de la pandemia también se evidencian en este indicador que alcanzó un piso del 33% en el segundo trimestre de 2020 y comenzó una recuperación en el trimestre siguiente que llegó a los niveles previos a inicios de 2021 (42%).

En el análisis de la tasa de ocupación por regiones se observa que si bien todas ellas muestran un comportamiento similar al del total nacional para el período 2016-2019, las regiones del Noroeste (NOA), Cuyo y Pampeana son las que presentan un crecimiento comparativamente mayor de este indicador analizando la serie punta a punta. Más precisamente, si se consideran los terceros trimestres de 2016 y 2019, la tasa de ocupación crece 2,6 puntos porcentuales (p.p), 2,1p.p y 1,5p.p, respectivamente. Mientras que, para el mismo período, Gran Buenos Aires y Patagonia exhiben una tendencia decreciente: -0,4p.p y -0,2p.p, respectivamente, también coinciden en la caída del indicador, aunque con niveles de recuperación diferenciados. En las regiones del NOA y Pampeana se observa que entre el tercer trimestre de 2020 y el primero de 2021, la tasa creció, mientras que en el resto de las regiones, aún se registran caídas.

La tasa de ocupación para los hombres es significativamente mayor que para las mujeres. En el período 2016-2019, esta tasa muestra un comportamiento estable para los hombres y una tendencia levemente ascendente para el caso de las mujeres, que pasa del 34,7% en el tercer trimestre de 2016 al 35,5% en el tercero de 2019. Los datos más llamativos son los referidos al período del ASPO. Mientras que la caída interanual de la tasa de ocupación de los hombres es de 11p.p; en el caso de las mujeres la misma es de aproximadamente el 8%, pasando de 36,1% en el segundo trimestre de 2019 a 28,3% en el mismo período de 2020. Estos datos coinciden con investigaciones específicas sobre la temática<sup>2</sup> que han advertido que a las dificultades de inserción laboral de las mujeres se ha sumado la crisis de cuidados que la pandemia y la cuarentena pusieron al descubierto, esto es la sobrecarga de trabajo doméstico, educativo y de cuidado en cabeza de las mujeres.

Por último, el análisis de este indicador en función de la edad de la población muestra que la tasa de ocupación en las edades centrales de la vida (25 a 54 años) ronda entre el 71% y el 79% durante el ciclo 2016-2019, pero que en el período de pandemia la caída no es homogénea para el conjunto. En efecto, los segmentos de 25 a 34 años y de 45 a 54 años son los más afectados

---

<sup>2</sup> Cfr. Bidaseca (2020).

(13,5p.p y 14,4p.p, respectivamente). El segmento de 18 a 24 años presenta una tasa de ocupación baja, en torno al 39% (2016-2019), la que durante el primer trimestre del ASPO alcanzó un piso del 24,4% (segundo trimestre de 2020). Esto último podría explicar en gran medida el lugar protagónico que tuvo este grupo poblacional en el acceso al IFE.

Durante el ciclo gobernado por la Alianza Cambiemos, la tasa de desocupación se mantuvo en niveles cercanos al 9% y llegó a alcanzar los dos dígitos en el último año de gobierno (10,6%, segundo semestre 2019). La pandemia y las medidas de aislamiento dispuestas en 2020 profundizaron la tendencia al aumento del desempleo que alcanzó en el segundo semestre del año el 13,1%. Los datos referidos al tercer trimestre de 2020, muestran una reversión de la tendencia de la tasa (11,7%), que refleja ciertos indicios de recuperación económica que continuaron profundizándose hasta el último dato disponible.

En el análisis por regiones se observa que, entre los terceros trimestres de 2016 y 2019, la tasa de desocupación del NOA, Cuyo y Patagonia aumenta por encima del total nacional (2,3p.p; 2,2p.p y 2,6p.p, respectivamente). Durante el período de pandemia, la tasa de desocupación se dispara en las regiones del Noreste (NEA), Cuyo, Pampeana y Patagonia. Como contracara, la recuperación de estas últimas tres es mayor que la de las restantes regiones, que o bien muestran valores estables (como es el caso de GBA y NEA) o una caída de la tasa menos pronunciada que la del total (NOA).

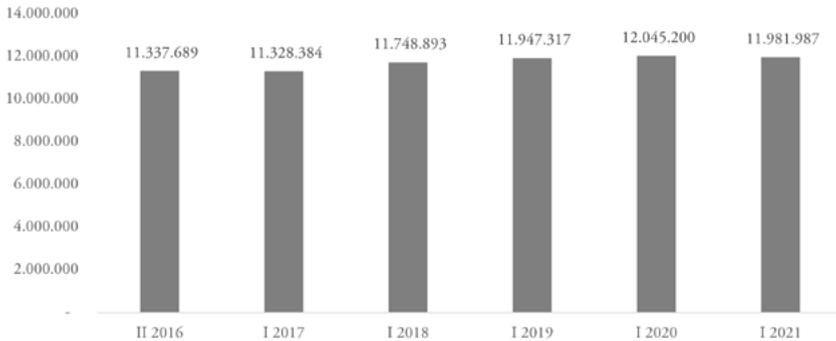
La tasa de desocupación de las mujeres aumentó más que la de los hombres en el período que va del tercer trimestre de 2016 al tercer trimestre de 2019 (1,7p.p y 0,9p.p, respectivamente). El desempleo afectó proporcionalmente más a los hombres que a las mujeres durante la pandemia, pero fue ese grupo poblacional el que mostró una más rápida recuperación, mientras que la tasa de desocupación de las mujeres no evidenció significativas modificaciones.

Finalmente, en el análisis de la tasa de desocupación en los diversos grupos etarios, sobresale una vez más el segmento de 18 a 24 años, en el que los valores pasan del 24,1 al 26% entre el tercer trimestre de 2016 y el tercero de 2019. Esto contrasta sensiblemente con los valores de este indicador en los otros segmentos, en los que la tasa no supera el promedio nacional para el período. A esta caracterización es importante agregar una lectura de la tasa de actividad, es decir de la relación entre la población económicamente activa (PEA) y la población total, puesto que en el grupo de 18 a 24 años dicha tasa es la más baja. Hasta el inicio de la pandemia, esta tasa rondaba entre el 50 y 54%, lo que evidenciaba un alto porcentaje de inactividad económica en este segmento poblacional.

En este punto, vamos a concentrar el análisis en la población ocupada, para indagar por el peso que los diversos grupos de trabajadorxs tienen y por la evolución que han presentado a lo largo del período de análisis. Esto es central para nuestro trabajo, ya que los diferentes grupos de trabajadorxs presentan diversas relaciones con el sistema de seguridad social. Es decir, como mencionamos anteriormente, el acceso a este sistema se rige por la posición de las personas respecto de su trayectoria laboral.<sup>3</sup>

Una primera mirada de orden general, evidencia que la población ocupada se mantiene muy estable en el período de análisis, aunque pueden notarse algunas tendencias divergentes. Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se observa un leve crecimiento (+5%), que es revertido entre 2021 y 2020 (-1%). Este cambio de tendencia se da en el contexto de pandemia, cuando se registró una fuerte caída del empleo, sobre todo en sus inicios.

**Gráfico 1. Evolución de la población ocupada. Total país (2016-2021)**



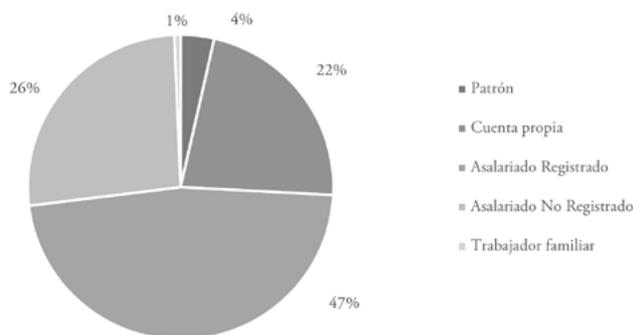
Fuente: elaboración propia basada en la EPH.

Continuando con el análisis de la población ocupada, un segundo punto a considerar es la composición de la estructura ocupacional, a escala nacional, a comienzos de 2020. Cabe destacar que esta estructura se considera para el período previo a la pandemia debido a que la estructura sufrió varias alteraciones desde su inicio. Asimismo, la elección de este período permite evidenciar la configuración que adquirió el mercado de trabajo luego de cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos.

<sup>3</sup> La información que se presenta a continuación abarca hasta el primer trimestre de 2021, debido a que al momento de la elaboración de este capítulo era la más actualizada (ver \* en cuadro 1).

De este modo, se observa que poco menos de la mitad de lxs ocupadxs son asalariadxs registradxs en la seguridad social (47%), seguidos por lxs asalariadxs no registradxs, que presentan un peso significativamente menor (26%). Por su parte, lxs trabajadorxs por cuenta propia representan el 22% de la población ocupada. Finalmente, se registran un 4% de patrones y un 1% de trabajadorxs familiares sin salario.

### Gráfico 2. Composición de la población ocupada (primer trimestre 2020)



Fuente: elaboración propia basada en información de la EPH.

Al indagar por esta composición de la estructura ocupacional a inicios del año 2020 por región, se observa que tanto la Patagonia como el GBA presentan una mayor incidencia de trabajadorxs asalariadxs registradxs (64% y 48%, respectivamente). En el extremo opuesto, se destaca que las regiones NOA, Cuyo y NEA presentan niveles superiores de trabajadorxs asalariadxs desprotegidxs (31%, 29% y 28%, respectivamente). En el caso de lxs trabajadorxs por cuenta propia, en términos generales se presentan valores más cercanos entre sí, sin embargo, se destaca el caso de la Patagonia con el menor peso relativo (16%).<sup>4</sup>

La desagregación de esta estructura por la categoría estadística de sexo también evidencia ciertas divergencias. En el caso de las mujeres, se registra una mayor incidencia de las trabajadoras en relación de dependencia sin aportes a la seguridad social (29% vs. 25% en el caso de los varones). Asimismo, entre las mujeres, la categoría de lxs “patronxs” se encuentra significativamente

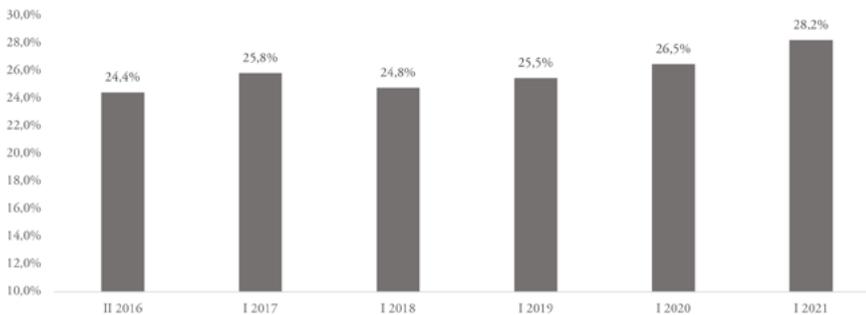
<sup>4</sup> Una hipótesis de esta situación puede estar relacionada con la fuerte presencia de empresas estatales tales como YPF.

subrepresentada: mientras entre los varones hay un 5% de patrones, entre las mujeres cae a menos de la mitad (2%).

La estructura por subgrupos etarios da cuenta de dos situaciones contrapuestas: en el caso de la población más joven se registran inserciones laborales más precarias, explicadas por un mayor peso de lxs asalariadxs no registradxs (54% en el caso de lxs jóvenes de 18 a 24 años y 30% entre lxs ocupadxs de 25 a 34 años). En contraposición, entre los grupos de mayor edad se observa una mayor presencia de asalariadxs registradxs en la seguridad social (53% entre lxs ocupadxs de 35 a 54 años). Es destacable que entre lxs ocupadxs de mayor edad –aquellos que tienen 65 años y más–, hay una significativamente mayor presencia de trabajadorxs no asalariadxs: un 43% de cuentapropistas y un 11% de patronxs.

Si analizamos la evolución temporal de corto plazo de los diferentes grupos ocupacionales, se observa que entre los años 2016 y 2021 hubo un crecimiento apreciable de lxs trabajadorxs no asalariadxs, que pasaron de 24% a 28%. Puntualmente, este comportamiento se explica por el aumento de lxs trabajadorxs por cuenta propia que pasaron de representar del 20% a un 24% del total de lxs ocupadxs. La contracara de este comportamiento es la pérdida sistemática de importancia de lxs trabajadorxs en relación dependencia. Esta tendencia, se explica como consecuencia de la pérdida de importancia de lxs trabajadorxs asalariadxs.

### Gráfico 3. Evolución de lxs ocupadxs no asalariadxs (2016-2021)



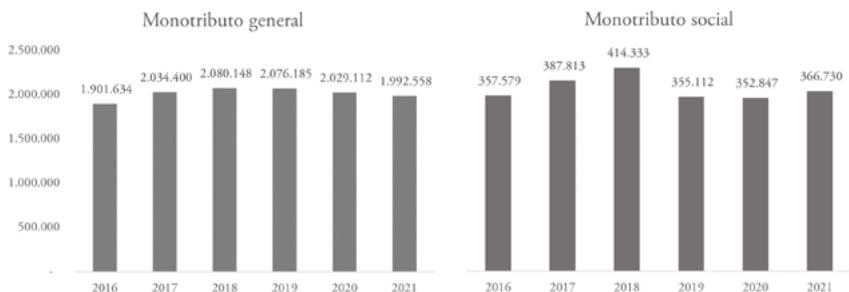
Fuente: elaboración propia basada en información de la EPH.

Cuando nos referimos a lxs trabajadorxs *no asalariadxs* hacemos mención a aquellos trabajadorxs independientes: trabajadorxs por cuenta propia y patronxs. Si bien en términos de relaciones laborales, ambas categorías comparten el marco institucional en lo que se refiere a la protección y acceso a la seguridad social,

mientras presentan características bien diferenciadas en términos de relaciones laborales. De hecho, patronxs y cuentapropistas pueden estar inscritos en el régimen de autónomos o del monotributo (en sus diversos formatos), lo que pone en evidencia la heterogeneidad que caracteriza a lxs trabajadorxs independientes (Beccaria y Costa, 2020a) (ver el siguiente apartado).

En el caso de lxs trabajadorxs monotributistas, entre los años 2016 y 2021, se observa una tendencia levemente ascendente, que interrumpe en 2019 y cuya caída se profundiza desde 2020, lo que probablemente esté asociado al impacto que la pandemia tuvo en los ingresos de los hogares. Es decir, como consecuencia de la pérdida de los trabajos y la falta de ingresos, en muchos casos, se dejó de tributar. En términos de su caracterización, hay paridad entre varones y mujeres (51% y 49%, respectivamente). Por su parte, si bien el monotributo social presenta una cantidad de aportantes significativamente más baja, es posible notar una trayectoria similar, aunque con intensidades diversas: mientras entre 2016 y 2018 hubo un crecimiento, en 2019 se registra una fuerte caída; desde entonces, se observa una estabilidad que, en 2021, evidencia un leve ascenso en la cantidad de titulares. Posiblemente, esto se relacione con el fortalecimiento de programas sociolaborales (Potenciar Trabajo) que, en ciertos casos, requerían de la inscripción en esta categoría.

#### Gráfico 4. Evolución de lxs aportantes al monotributo (2016-2021)

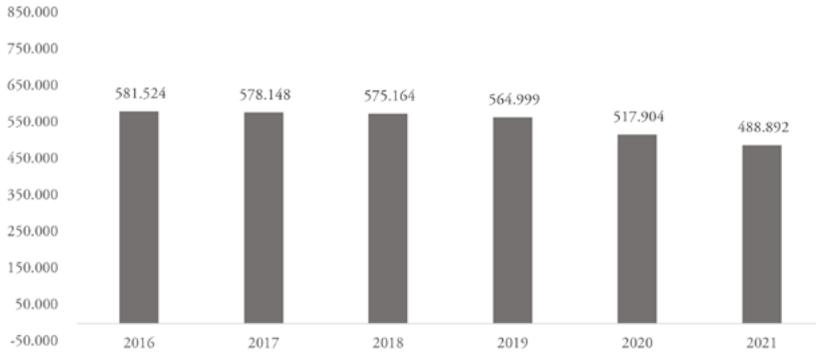


Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2021), y “Panorama del trabajo registrado 2021”, MTEySS

En el caso de lxs trabajadorxs independientes que aportan al régimen de autónomxs, se observa una relativa estabilidad entre los años 2016 y 2019, que se ve interrumpida a partir de 2020, intensificándose durante la pandemia. Un dato que debe remarcar y que implica una diferencia significativa respecto de

lo que ocurre entre los monotributistas, es el mayor peso que tienen los varones en este régimen: el 73% del total de aportantes es varón. Esto se corresponde con el dato que mencionábamos anteriormente respecto del mayor peso masculino entre lxs “patronxs”.

### Gráfico 5. Evolución de lxs aportantes al régimen de autónomos (2016-2021)



Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (2021).

Sin embargo, cabe señalar que entre lxs trabajadorxs independientes hay una proporción no menor de cuentapropistas y patronxs que no está cubierta por ninguno de estos mecanismos de acceso a la seguridad social.

Precisamente, el análisis de las diversas categorías de trabajadorxs, nos permite acercarnos a uno de los ejes centrales de nuestro trabajo, relacionado con el acceso al sistema de seguridad social. En este sentido, tener o no tener empleo y, en caso de tenerlo, el tipo de empleo del que se trate delimita condiciones desiguales de protección.

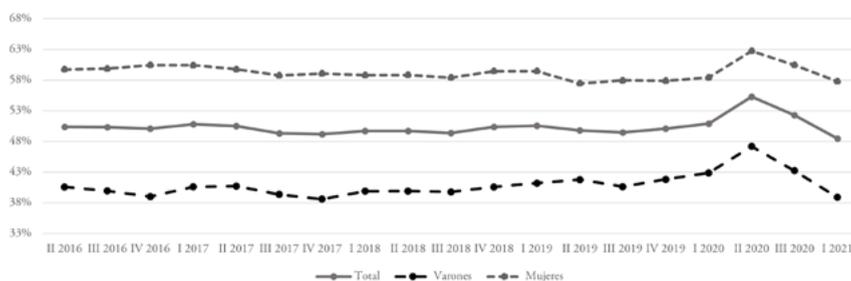
De este modo, y retomando el punto inicial referido a la estratificación del sistema de protección social en lo que respecta a los beneficios y las condiciones de acceso dependiendo de la ubicación de la población dentro del mercado laboral, podemos echar una mirada de conjunto respecto de la situación de la población en edad de trabajar en relación con sus cotizaciones en la seguridad social.

Los datos evidencian que, en 2021,<sup>5</sup> aproximadamente la mitad de población en edades activas (18 a 59 años) no cotizaba en el sistema de seguridad

<sup>5</sup> La razón por la cual los datos llegan al primer trimestre 2021 está explicada en (\*) del cuadro 1.

social. Las razones de esta ausencia de aportes se explican por múltiples factores, entre los que se destacan relaciones laborales informales, tales como las de lxs trabajadorxs en relación de dependencia no registradxs (lxs *trabajadorxs en negro*), lxs desocupadxs y la población inactiva (es decir, aquella que no trabaja y no busca hacerlo que se vio notablemente incrementada en razón de la pandemia).

### Gráfico 6. Evolución de la población sin aportes a la seguridad social (2016-2021)



Fuente: elaboración propia basada en información de la EPH.

Siguiendo el esquema de análisis previo, se puede observar que las mujeres presentan una relación con la seguridad social significativamente más frágil que los varones: mientras entre las primeras la ausencia de aportes en el sistema de seguridad social se eleva al 58%, entre los varones el 40% se encuentra en esa situación. Si consideramos todo el período de estudio, notamos que esta brecha de género se mantuvo presente en todo momento.

Respecto de las variaciones regionales, las disparidades son pronunciadas: se destacan las regiones del NOA y NEA con un 56% de población que en 2021 no cotizaba a la seguridad social, seguida por la región de Cuyo (52%).

Este débil acceso a la seguridad social sintetiza el panorama laboral de la población de 18 a 59 años: inactivos (casi el 50% de la población sin aportes a la seguridad social: los ocupados informales representan el 35% y los desocupados, un 16%). Este escenario –sumado a la mirada de mediano plazo que muestra que esta estructura se mantiene estática en el tiempo– pone en evidencia la centralidad que adquieren las políticas de corte no contributivas para al menos la mitad de la población en edades centrales, ya sea respecto de su futuro (acceso a la protección de ingresos en la etapa de retiro) o en el presente (acceso a protección de ingresos a la niñez, protección de ingresos al desempleo, etcétera).

## La protección de la población económicamente activa<sup>6</sup>

El presente apartado tiene por objetivo caracterizar los regímenes en los que se inscriben lxs trabajadorxs asalariadxs formales y lxs trabajadorxs independientes, para luego avanzar en el análisis de la situación frente a la protección en la que estxs se encuentran.

- 1) La *Ley de Contrato de Trabajo (LCT)* 20744 de 1976 y modificatorias regula las relaciones laborales de lxs trabajadorxs asalariadxs en relación de dependencia formal, excluyendo a lxs empleadxs de la administración pública y a lxs trabajadorxs domécticxs. Estxs trabajadorxs, considerados “típicxs” son lxs destinatarixs de las prestaciones del sistema de seguridad social (previsión, asignaciones familiares, desempleo y riesgos del trabajo) que integran el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) creado en 1991 y los subsistemas de salud: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) –conocido también como Programa de Atención Médica Integral (PAMI)– y obras sociales nacionales, que comprenden el Sistema Nacional de Seguro de Salud creado en 1988.<sup>7</sup>
- 2) El *Régimen General de Autónomos (RGA)* es mencionado por primera vez en la Ley 24241 de 1993. Este régimen comprende “b) Personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente en la República alguna de las actividades que a continuación se enumeran, siempre que estas no configuren una relación de dependencia: 1. Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil, aunque por esas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso alguno. 2. Profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada autorizada para funcionar por el Poder Ejecutivo, o por quien tenga especial habilitación legal para el ejercicio de profesión universitaria reglamentada. 3. Producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo,

---

<sup>6</sup> Una primera versión de los contenidos que se vierten en este punto están desarrollados en Beccaria y Costa (2020a).

<sup>7</sup> En un trabajo que caracterizaba el sistema de seguridad social al cabo de la década del noventa y de la primera década del siglo XXI, Javier Curcio (2011) describió el conjunto de prestaciones a las que acceden lxs trabajadorxs “típicxs”. Sobre esta base es que reconstruimos en el cuadro 2 la situación frente a la protección social en la que se encuentran las restantes categorías de trabajadorxs.

o similares. 4. Cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los apartados precedentes”.

- 3) El *Régimen Simplificado para Pequeños y Medianos Contribuyentes (RS-PMC)*, comúnmente denominado monotributo (M), fue creado en 1998 por Ley 24977 y establece un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional dirigido a pequeños contribuyentes.<sup>8</sup> Establece ocho categorías de contribuyentes (A a H), de acuerdo con los ingresos brutos anuales, las magnitudes físicas (superficie afectada y energía consumida) y el monto de los alquileres devengados anualmente y tres categorías más (I a K) en las que pueden incluirse los contribuyentes que no superen los parámetros máximos dispuestos para la categoría H, con ingresos brutos anuales de hasta la suma máxima de ingresos prevista para la categoría K, y cuyos ingresos provengan exclusivamente de venta de bienes muebles. El Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, en adelante monotributo promovido (MP),<sup>9</sup> está dirigido a “trabajadores independientes que necesiten de una mayor promoción de su actividad para lograr su inserción en la economía formal y el acceso a la igualdad de oportunidades”.<sup>10</sup> Establece el pago de una “cuota

---

<sup>8</sup> Considera pequeños contribuyentes “Las personas [...] que realicen venta de cosas muebles, locaciones, prestaciones de servicios y/o ejecuciones de obras, incluida la actividad primaria; [...] integrantes de cooperativas de trabajo [...] y las sucesiones indivisas continuadoras de causantes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, hasta la finalización del mes en que se dicte la declaratoria de herederos, se declare la validez del testamento que verifique la misma finalidad o se cumpla un año desde el fallecimiento del causante, lo que suceda primero” (art. 2, Ley 24977 de 1998).

<sup>9</sup> El Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, creado por Ley 26565 de 2009, reemplaza al anterior denominado Monotributo eventual.

<sup>10</sup> Deben: “a) Ser [...] mayor de dieciocho (18) años de edad; b) Desarrollar exclusivamente una actividad independiente, que no sea de importación de cosas muebles y/o de servicios y no poseer local o establecimiento estable [...]; c) Que la actividad sea la única fuente de ingresos [...]; d) No poseer más de una (1) unidad de explotación; e) Cuando se trate de locación y/o prestación de servicios, no llevar a cabo en el año calendario más de seis (6) operaciones con un mismo sujeto, ni superar en estos casos de recurrencia, cada operación la suma de pesos cuatro mil (\$4.000); f) No revestir el carácter de empleador; g) No ser contribuyente del Impuesto sobre los Bienes Personales; h) No haber obtenido en los doce (12) meses calendario inmediatos anteriores al momento de la adhesión, ingresos brutos superiores a la suma máxima establecida [...] para la Categoría A. [...]; i) La suma de los ingresos brutos obtenidos en los últimos doce (12) meses inmediatos anteriores a la obtención de cada nuevo ingreso bruto –considerando al mismo– debe ser inferior o igual al importe previsto en el inciso anterior. [...]; j) De tratarse de

de inclusión social” que reemplaza la obligación mensual de ingresar la cotización previsional y la excepción del pago del impuesto integrado. La inscripción a este subrégimen está sujeta a la percepción de ingresos brutos que no superen el tope de los establecidos para la categoría A. En abril de 2021, se aprobaron dos leyes. Por un lado, la 27618, que establece un Régimen de Sostenimiento e Inclusión Fiscal para Pequeños Contribuyentes, que incluye: a) beneficios para pequeños contribuyentes cumplidores (esto es, la posibilidad de retornar al régimen simplificado), siempre y cuando hubiesen comunicado su exclusión al régimen simplificado y no se hubiesen excedido en más de un 25% del límite de la categoría máxima en ningún momento; b) un procedimiento transitorio de acceso al régimen general; c) un procedimiento permanente de acceso al régimen general; y d) un Régimen Voluntario de Promoción Tributaria del Régimen General. Complementariamente, por Ley 27639, se creó el Programa de Fortalecimiento y Alivio Fiscal para Pequeños Contribuyentes, “cuyo objetivo principal consiste en dar mayor alivio fiscal y previsibilidad a la actividad económica de los monotributistas, mediante la implementación de las siguientes medidas: a) el sostenimiento de los valores mensuales de las cuotas a ingresar –impuesto integrado y cotizaciones previsionales– del régimen simplificado correspondientes a los meses de enero a junio de 2021, ambos inclusive, los cuales serán retrotraídos a los vigentes para el mes de diciembre de 2020 para cada una de las categorías, respectivamente; b) un esquema excepcional de actualización de escalas; c) un programa específico de alivio fiscal para pequeños contribuyentes, consistente en complementar, con un mecanismo simple, el Régimen de Sostenimiento e Inclusión Fiscal para aquellos; d) un régimen de regularización de deudas para pequeños contribuyentes que procura generar un esquema de previsibilidad económica y financiera”.

- 4) El *Monotributo Social (MS)* vigente desde 2004, alcanza a las personas inscritas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, consideradas en condiciones de vulnerabilidad social, desempleo o ambas.<sup>11</sup> También constituye una

---

un sujeto graduado universitario siempre que no se hubieran superado los dos (2) años contados desde la fecha de expedición del respectivo título y que el mismo se hubiera obtenido sin la obligación de pago de matrículas ni cuotas por los estudios cursados” (art. 31, Ley 24977 de 1998).

<sup>11</sup> Deben: “1. Ser mayor de dieciocho (18) años. 2. Poseer documento nacional de identidad [...]. 3. Ser argentino –nativo, naturalizado o por opción– o extranjero con residencia permanente o temporaria. 4. Encontrarse en condiciones de vulnerabilidad social, o en situación de desempleo,

modalidad de adhesión diferenciada, puesto que exceptúa de ingresar el impuesto integrado y el aporte previsional por un término de veinticuatro meses desde el momento de su inscripción. Asimismo, los aportes con destino al Sistema Nacional de Seguro de Salud y de Obras Sociales gozan de una reducción del 50% por el mismo término.

- 5) *Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (RECTPCP)* dispuesto por Ley 26844 de 2013, rige en el ámbito nacional y regula “las relaciones laborales que se entablen con los empleados y empleadas por el trabajo que presten en las casas particulares o en el ámbito de la vida familiar y que no importe para el empleador lucro o beneficio económico directo, cualquiera fuere la cantidad de horas diarias o de jornadas semanales en que sean ocupados para tales labores”. Las obligaciones mensuales se componen del pago de los importes en concepto de aportes y contribuciones a la seguridad social, los cuales se determinan en función de las horas semanales trabajadas y de la condición de lxs trabajadorxs (activx o jubiladx), más el pago de la cobertura de riesgos del trabajo.
- 6) *El Régimen de Trabajo Agrario (RTA)*<sup>12</sup> dispuesto por Ley 26727 de 2011 comprende a lxs trabajadorxs que realizan tareas de manipulación y almacenamiento de productos agrarios, tareas en ferias y remates de hacienda y trabajos de empaque de frutos y productos agrarios propios. La Ley 25191

---

o resultar ser real o potencial titular de programas de inclusión y encontrarse desarrollando, o querer iniciar, emprendimientos económicos vinculados al Desarrollo Local y la Economía Social, sean productivos, comerciales o de servicios [...]. 5. Desarrollar una única actividad económica independiente incluida en el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE) [...]. 6. Tener ingresos procedentes solo de la actividad económica declarada; salvo aquellos provenientes de programas de inclusión social, pensiones no contributivas, jubilaciones, pensiones o relación de dependencia cuando los ingresos brutos no superen el haber previsional mínimo [...], Asignación Universal por Hijo y Asignación por Embarazo para la Protección Social. 7. Ser propietario de hasta dos (2) bienes inmuebles, siempre que uno de ellos se encuentre afectado al emprendimiento productivo. 8. Ser propietario de hasta un máximo de tres (3) bienes muebles registrables. 9. No ser empleador, ni sujeto tributario del impuesto a los bienes personales ni ganancias. 10. Por vía de excepción, y siempre que se considere justificado, la Autoridad de Aplicación podrá prescindir de algunos de los criterios antes mencionados, mediante la presentación de un informe técnico social que permita acreditar en forma fehaciente la situación de vulnerabilidad de la persona postulante” (Res. MDS 157/2020, art. 4).

<sup>12</sup> No debe dejar de hacerse notar que el sector rural reúne una historia de desprotección de larga data. Un análisis detallado de los regímenes especiales de protección para los trabajadores rurales, desde los códigos rurales sancionados a partir de la organización nacional a mediados del siglo XIX hasta nuestros días, puede encontrarse en Deux Marzi (2019).

de 1999 establece el uso de la “libreta de trabajo” para el trabajador rural como instrumento probatorio de la relación laboral y “a) como principio de prueba por escrito para acreditar la calidad de inscripto al sistema de previsión social, los aportes y contribuciones efectuados y los años trabajados; b) Como principio de prueba por escrito para acreditar las personas a cargo que generen derecho al cobro de asignaciones familiares y prestaciones de salud; c) Como certificación de servicios y remuneraciones, inicio y cese de la relación laboral; d) Como principio de prueba por escrito del importe de los haberes y otros conceptos por los cuales la legislación obliga al empleador a entregar constancias de lo pagado; e) En el caso de que el trabajador esté afiliado a un sindicato con personería gremial, como prueba de su carácter cotizante a ese sindicato”.

En lo que sigue nos abocamos a analizar y comparar los esquemas de protección con los que cuentan las distintas categorías de trabajadorxs antes mencionadas, incluyendo lxs trabajadorxs informales, a los cuales desde 2005 se ha reconocido como sujetos de derecho de algunas prestaciones de la seguridad social (matorias previsionales; PUAM; AUH, que incluye beneficio por discapacidad; asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal; asignación por nacimiento, por adopción y por embarazo; y por cuidado de salud integral). Dicha comparación contempla el tipo de beneficios a los que acceden y cómo acceden a ellos, es decir, los requisitos o condiciones que deben cumplimentar según el régimen en que se inscriben.

**Cuadro 2. Componentes de la seguridad social a los que acceden distintas categorías de trabajadores (2021)**

Trabajadores	Sistema previsional	Asignaciones familiares	Desempleo*	Riesgos del trabajo	Obra social
<p><b>Asalariados formales</b></p> <p>Aportes (11%) y contribuciones (16%). Edad: 60 años mujeres y 65 años hombres. Años de aportes: 30. Beneficios: a) prestación básica universal, b) prestación compensatoria, c) retiro por invalidez, d) pensión por fallecimiento, e) prestación adicional por permanencia y f) prestación por edad avanzada. Haber previsional dependerá directamente del salario percibido en los últimos 10 años activos.</p>	<p>Requisitos: a) hijos menores de 18 años y sin límite de edad en caso de discapacidad y b) ingresos del padre y la madre, tanto individuales como del grupo familiar, ubicados entre los topes mínimo y máximo vigentes. Beneficios: a) asignación por hijo; b) asignación por hijo con discapacidad; c) asignación prenatal; d) asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal; e) asignación por maternidad; f) asignación por nacimiento; g) asignación por adopción; h) asignación por matrimonio. Montos: varían según ingresos del grupo familiar y zona de residencia.</p>	<p>Deben encontrarse en situación legal de desempleo, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo un periodo mínimo de 6 meses durante los 3 años anteriores al cese de la actividad, y no percibir beneficios previsionales o pensiones no contributivas. Beneficios: a) prestación económica por desempleo, b) prestaciones médico-asistenciales, c) pago de las asignaciones familiares, d) cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. Monto: estipulado por el Consejo del SMVyM; decreciente a lo largo del tiempo.</p>	<p>Seguro contratado por el empleador o empleadora para sus trabajadores a través de las compañías aseguradoras de riesgo del trabajo (ART). Beneficios: prestaciones en especie y dinerarias.</p>	<p>Beneficios: a) OS del sector de actividad para los trabajadores y su grupo familiar primario mientras se mantenga el contrato de trabajo o la relación de empleo público y el trabajador y la trabajadora o empleado y empleada reciba remuneración de su empleador o empleadora y b) cobertura médico-asistencial por parte del INSSyP al adquirir la condición de jubilado o pensionado.</p>	<p>Idem TAF b).</p>
<p><b>Autónomos</b></p> <p>Aportes sobre rentas de referencia calculadas basados en 5 categorías que tienen en cuenta: a) la capacidad contributiva y b) la calidad del sujeto frente al impuesto al valor agregado. Requisitos de edad, años de aportes y beneficios idem TAF. Haber previsional: cálculo idem TAF, solo que este se realiza según las rentas de referencia.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>Idem TAF b).</p>

Trabajadores	Sistema previsional	Asignaciones familiares	Desempleo*	Riesgos del trabajo	Obra social
Monotributistas	<p>Aportes fijos según categoría. Edad: 60 años mujeres y 65 años hombres.</p> <p>Años de aportes: 30.</p> <p>Beneficios: a) prestación básica universal (PBU) y b) retiro por invalidez o pensión por fallecimiento.</p> <p>Haber previsional: siempre será el de la mínima (en TODAS las categorías).</p>	<p>Requisitos: a) hijos menores de 18 años y sin límite de edad en caso de discapacidad y b) padre y madre con ingresos que no superen los topes establecidos para la categoría H. Categorías L-K solo acceden a beneficios por discapacidad.</p> <p>Beneficios: a) asignación por hijo; b) asignación por hijo con discapacidad; c) asignación prenatal; d) asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, primaria y secundaria del Sistema Educativo Nacional.</p> <p>Monto: varía según la categoría.</p>	No acceden.	No acceden.	<p>Beneficios: a) prestaciones previstas en el Sistema Nacional del Seguro de Salud para el y la contribuyente, con opción de sumar a su grupo familiar primario. Eligen la obra social que les efectuará las prestaciones desde su adhesión al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) y b) cobertura médico-asistencial por parte del INSSJ y p, al adquirir la condición de jubilado o pensionado.</p>
Monotributistas promovidos	<p>Aportes "cuota de inclusión social".</p> <p>Edad, años de aportes, beneficios y haber previsional ídem M.</p>	<p>Requisitos ídem M, con ingresos que no superen los topes establecidos para la categoría A.</p> <p>Beneficios ídem M.</p> <p>Monto: correspondiente a la categoría A.</p>	No acceden.	No acceden.	Ídem M.

Trabajadores	Sistema previsional	Asignaciones familiares	Desempleo*	Riesgos del trabajo	Obra social
<p><b>Monotributistas sociales</b></p>	<p>Aportes exentos. Edad, años de aportes, beneficios y haber previsional ídem M.</p>	<p>Requisitos: a) hijos solterxs, menores de 18 años y sin límite de edad en caso de discapacidad y b) madre y padre argentinx, residencia en el país y DNI. Si son extranjeros o naturalizadxs: 2 años de residencia y DNI. Tope de ingresos equivalente al SMVM. Beneficios: a) AUH (incluye beneficio por discapacidad); b) asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal; c) asignación por nacimiento; d) asignación por adopción; e) asignación por embarazo para protección social; f) asignación por cuidado de salud integral. Monto: mensualmente se percibe el 80% de la AUH o de la AUE. El 20% restante de los beneficios se acumula y se percibe contra acreditación de condicionalidades.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>Ídem M. Ingresan los aportes con una disminución del 50%.</p>
<p><b>De casas particulares</b></p>	<p>Aportes y contribuciones según cantidad de horas trabajadas. Edad, años de aportes, beneficios (+ prestación adicional por permanencia) y haber previsional ídem M.</p>	<p>Requisitos ídem MS. No opera el tope de ingresos equivalente al SMVM. Beneficios ídem MS, más asignación por maternidad. Montos: ídem MS.</p>	<p>No acceden.</p>	<p>Ídem TAF.</p>	<p>Beneficios: a) PMO a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, en tanto ingrese cuanto menos un aporte mensual mínimo preestablecido. Pueden asociar al grupo familiar primario y si ingresan voluntaria y adicionalmente los aportes correspondientes y b) cobertura médico-asistencial por parte del INSSJyP al adquirir la condición de jubiladxs o pensionadxs.</p>

Trabajadores	Sistema previsional	Asignaciones familiares	Desempleo*	Riesgos del trabajo	Obra social
Rurales	Aportes (ídem TAF) y contribuciones (16% + 2%). Edad: 57 años. Años de aportes: 25. Beneficios y haber previsional: ídem TAF.	Ídem TAF. Durante el período de receso que resulte de la discontinuidad del contrato de trabajo, con los deberes de prestación suspendidos y sin percibir prestación del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y Servicio de Sepelio, los trabajadores temporarios y discontinuos acceden ídem MS.	Deben encontrarse en situación legal de desempleo, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo un período mínimo de 6 meses durante los 3 años anteriores al cese de la actividad y estar inscriptos en el RENATRE. Los trabajadores temporarios y permanentes deben contar con períodos declarados como empleado de 180 jornadas efectivas de trabajo dentro de los 36 meses inmediatamente anteriores al cese. Beneficios: ídem TAF más servicio de sepelio. Monto: estipulado por el RENATRE; decreciente a lo largo del tiempo.	No acceden	Beneficios del PMO provistos por la Obra Social del Personal Rural y Escribadores de la República Argentina (OSPRERA) a todos sus afiliados y su grupo familiar.
Informales	Edad: 65 años. Beneficio: PUAM. Haber previsional: 80% de la jubilación mínima. Mujeres entre 60 y 65 años. Beneficio: moratoria previsional (períodos a incluir del 1/1/1955 al 31/12/2003 y desde los 18 años de edad). Haber previsional equivalente al haber mínimo, descontando la deuda previsional en cuotas.	Ídem MS.	No acceden.	No acceden.	No acceden.

(\*) Además de los indicados en el cuadro, no acceden al seguro de desempleo los trabajados de la Administración Pública tanto nacional, provincial y municipal, docentes del sector privado y quienes estén contratados bajo la modalidad de "pasantías".  
Fuente: elaboración propia basada en Curcio (2011) y la normativa de los regímenes correspondientes.

Con respecto al acceso a los beneficios del sistema previsional,<sup>13</sup> los requisitos de edad (60 para las mujeres y 65 para los hombres) y años de aporte (30) son los mismos para trabajadorxs formales e independientes, con excepción del sector rural que reconoce las características particulares de las tareas del sector y está alcanzado por un régimen diferencial que establece 57 años de edad y 25 años de aportes, tanto para hombres como para mujeres.<sup>14</sup> La diferencia más importante entre regímenes radica en la modalidad que asumen los aportes y contribuciones, ya sea como porcentaje del salario para trabajadorxs asalariadxs formales y rurales, montos fijos (en algunos casos subsidiados) que dependen de la categoría en la que se inscriben (monotributistas y autónomxs) o del *quantum* de horas trabajadas, como es el caso del personal de casas particulares. Estas diferencias tienen una clara incidencia en el monto de los haberes a los que cada grupo de trabajadorxs accede. Mientras que en el caso de lxs TAF el haber previsional dependerá directamente del salario percibido en los últimos diez años de actividad; en el caso de los restantes grupos, el hecho de aportar montos bajos, que no están directamente relacionados con los ingresos, redundará en la percepción de haberes mínimos. Por su parte, las trabajadoras informales se encuentran alcanzadas por la prórroga de la moratoria Ley 26970 de 2014 hasta julio 2022 mientras que tanto trabajadores hombres como mujeres, que no cumplen con los años de aportes, pueden acceder a partir de los 65 años a la PUAM, que establece un haber equivalente al 80% del haber mínimo, delimitando así condiciones de protección inferiores para este sector (Beccaria, Danani y Rottenschweiler, 2018).

En cuanto al componente de asignaciones familiares, hasta 2009, lxs trabajadorxs asalariadxs formales eran los únicos destinatarixs de las prestaciones del régimen.<sup>15</sup> Con la creación de la AUH, a finales de ese año, se incorporaron

---

<sup>13</sup> Si bien aquí se pone el foco en el componente del sistema previsional que brinda protección a los adultxs mayores, debe tenerse en cuenta que este, además, incluye la cobertura de los seguros de invalidez y fallecimiento. La cobertura de estos tres tipos de seguros “tienen como objetivo garantizar el ingreso que permita solventar las necesidades de consumo durante distintos momentos del ciclo de vida de los individuos y sus dependientes, especialmente ante la ocurrencia de eventos que, como lo mencionados, impiden la manutención de la persona y del grupo familiar” (Curcio, 2011: 37).

<sup>14</sup> Cabe aclarar que el requisito de edad y años de aporte también es diferente en regímenes especiales como el de lxs docentes, régimen que por razones de recorte del objeto no es tratado en este capítulo.

<sup>15</sup> “Las asignaciones familiares no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas [...] consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean estos la totalidad de los ciudadanos, los

al mismo lxs trabajadorxs informales, el personal de casas particulares, lxs monotributistas sociales y lxs trabajadorxs por temporada. Sin embargo, para lxs destinatarixs de este subcomponente se establecieron requisitos de permanencia (condicionalidades en materia de educación y salud), un abanico simplificado de prestaciones (asignación por hijx, por hijx discapacitadx, por embarazo y escolaridad) y montos segmentados (mensualmente se abona el 80% de la prestación quedando el 20% restante en reserva hasta que se acredite el cumplimiento de las condicionalidades).<sup>16</sup> Recién en 2016, fueron reconocidxs como sujetxs de derecho de estas prestaciones lxs monotributistas de las categorías más bajas (A-H), que se incorporaron al régimen contributivo, aunque sin realizar contribuciones adicionales y con acceso a las prestaciones del subcomponente no contributivo (AUH, AUE, asignación por discapacidad y por ayuda escolar). Las categorías más altas (I-K) solo acceden a los beneficios por discapacidad. A fines de 2020, y con motivo del empeoramiento de las condiciones socioeconómicas derivadas de la pandemia de covid-19, se eliminó el tope de cinco hijxs para el componente no contributivo y se redujo a dos años el requisito de residencia legal en el país para el cobro de AUH. En 2021 y en oportunidad de la sanción de la Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (Ley 27611 de 2021), se establecieron modificaciones en algunos beneficios del sistema contributivo y se incorporaron al sistema no contributivo las asignaciones por nacimiento y adopción, lo cual

---

trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación a las cargas de familia que este debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingresos per cápita de los hogares” (Rofman *et al.*, 2001: 4). En la Argentina, luego de sucesivas modificaciones que se indican más abajo, en 2021 este régimen se compone de: “a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo [...]. a’) Un subsistema contributivo de aplicación a las personas inscriptas y aportantes al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) [...]. b) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, y para la Pensión Universal para el Adulto Mayor, [...]. c) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPÚBLICA ARGENTINA; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Ley 24714 de 1996 y sus modificatorias, art. 1).

<sup>16</sup> Sobre las diferencias entre las prestaciones del subcomponente contributivo y no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares, Cfr. Hintze y Costa (2011); Arcidiácono *et al.* (2014).

igual a los derechos de estos grupos a los de lxs TAF; finalmente, se agregó una asignación por cuidado integral, especialmente destinada a este subcomponente.

Las diferencias entre subcomponentes también se trasladan al plano de los montos a percibir. La percepción de las asignaciones familiares por parte de lxs TAF depende de la relación entre los ingresos del grupo familiar y el tope de ingresos vigente para el grupo familiar. El monto varía de acuerdo con los ingresos de este último y a la zona de residencia, mientras que para lxs monotributistas el monto varía según la categoría. El monto de la AUH solo difiere por zona y su valor general coincide con el que se corresponde con el rango de menores ingresos del subcomponente contributivo; es decir, siempre es el máximo de la escala. Se trata de un régimen cuya escala de transferencias pondera la dimensión distributiva.

Al seguro de desempleo, principal herramienta para proteger a lxs trabajadorxs del riesgo de caída de ingresos asociada a la pérdida de empleo, solo acceden los trabajadorxs asalariadxs registradxs, legalmente despedidxs “sin justa causa” o “por fuerza mayor”, o bien que hayan perdido su trabajo por quiebra de la empresa en la que trabajaban. La protección por desempleo incluye: a) la prestación económica, b) prestaciones médico-asistenciales, c) pago de las asignaciones familiares y d) cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. En el caso de lxs trabajadorxs rurales se agrega el beneficio por sepelio del titular. El monto de la prestación económica es variable. Para los casos de trabajadorxs asalariadxs registradxs y trabajadorxs de la construcción, el monto lo establece el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Desde el 1 de septiembre de 2021, el monto mínimo es de \$7.500 y el máximo de \$12.500, en febrero de 2022 alcanza los \$8.100 y \$13.500, respectivamente (Resolución 4/2021).<sup>17</sup> En el caso de lxs trabajadorxs rurales, los montos son establecidos por el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE). Desde el 1 de mayo de 2021, el monto mínimo es de \$10.800 y el máximo de \$21.600. En el reporte de monitoreo de la prestación por desempleo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO, 2020) se argumenta que “para desalentar la desocupación voluntaria y estimular la búsqueda de un nuevo empleo existe una escala decreciente en la prestación que se modifica cada cuatro meses. La duración de la prestación varía según el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al sistema de seguridad social

---

<sup>17</sup> Estos valores fueron actualizados en oportunidad del aumento del salario mínimo vital y móvil, que a partir del 1 de septiembre asciende a \$27.000, y alcanza a \$29.160 en febrero de 2022.

(Fondo Nacional de Empleo) en los dos o tres años inmediatamente anteriores al cese o despido. Debe tenerse en cuenta que la incorporación de esta prestación al esquema de seguridad social argentino fue tardía, ya que data de 1991, cuando se creó el Fondo Nacional de Empleo. Por otra parte, en línea con los discursos que modelaron históricamente la discusión en torno a la población desempleada en la Argentina, que hacía hincapié en la ocupación plena antes que en su protección,<sup>18</sup> el alcance de esta prestación fue siempre muy limitado.

El Seguro de Riesgos del Trabajo, regulado por la Ley 24557 de 1996, comprende mecanismos de prevención de los riesgos y reparación de los daños derivados del trabajo. Básicamente, el esquema de aseguramiento está a cargo de compañías aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) que, frente a una contingencia enmarcada en dicha ley, otorgan prestaciones en especie (asistencia médica y farmacéutica; prótesis y ortopedia, rehabilitación; recalcificación profesional; y servicio funerario) y dinerarias, establecidas de acuerdo con el grado de incapacidad padecido por el trabajador o la trabajadora (incapacidad laboral temporal o permanente, sea parcial o total). De los grupos bajo estudio, solo los trabajadores asalariados registrados del sector público y privado y el personal de casas particulares se encuentra alcanzado por esta prestación.

Por último, el análisis de la cobertura en salud resulta más complejo por las particularidades del propio sistema de salud argentino, *profundamente fragmentado, heterogéneo y desigual* (Chiara, 2020), atributos que se derivan –en gran medida– de su esquema organizativo basado en prestadores de distinta naturaleza.<sup>19</sup> Los primeros prestadores a tener en cuenta son los que integran el régimen público de salud que opera bajo la órbita del Estado nacional, los estados provinciales o municipales, y que tiene un importante alcance. A él se suman a) el Sistema de Obras Sociales Nacionales, otras obras sociales no reguladas por la Superintendencia de Servicios de Salud (INSSyP, Fuerzas Armadas y de Seguridad, Poder Legislativo), y las obras sociales provinciales, b) el sector

---

<sup>18</sup> Un análisis sistemático y detallado de estos debates se encuentra en Grondona (2017).

<sup>19</sup> Entre la multiplicidad de factores que originan la fragmentación en salud, se destacan: “En primer lugar, [...] los problemas derivados de niveles elevados de gasto de bolsillo en salud, que en muchos casos limitan el acceso a los servicios de salud a aquellas personas que más los requieren. En segundo lugar, está la fragmentación que deviene de las diferencias que separan a aquellos que cuentan con cobertura de la seguridad social formal de aquellos que se desempeñan en sectores informales de la economía. Por último, a este cuadro general se agrega la fragmentación territorial que deriva de la existencia de sistemas de salud a nivel subnacional con coberturas dispares de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de cada lugar. De este modo, los habitantes de un mismo país cuentan con niveles diferentes de cobertura del sector público en función de su localización geográfica” (Cetrángolo, 2014: 147-148).

privado integrado por institutos, prepagas, sanatorios, clínicas, etcétera y c) el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI), que otorga cobertura médica y asistencial a lxs jubiladxs y pensionadxs del régimen nacional de previsión y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a su grupo familiar primario (Curcio, 2011; Cetrángolo, 2014).

De acuerdo con este esquema, son lxs trabajadorxs formales y lxs trabajadorxs monotributistas quienes acceden a los beneficios de las obras sociales derivados de su condición laboral y quedan excluidos los trabajadorxs autónomxs que solo tienen cobertura legal cuando alcanzan la condición de jubiladxs. Las condiciones de acceso son más penosas para el personal de casas particulares, porque su aporte depende de las horas trabajadas y en ciertos casos deben complementar los pagos, de manera voluntaria, para acceder a la cobertura. Más allá de esta situación particular, tanto dentro de la categoría de trabajadorxs asalariadxs formales como entre estxs y lxs trabajadorxs independientes se advierte que “la muy desigual capacidad de pago (sea por la vía de la afiliación a obras sociales de diferente calidad y solidez prestacional, o de la contratación de seguros privados –prepagas–) da lugar a enormes desigualdades en la atención” (Curcio, 2011: 53).

En síntesis, el análisis de las condiciones de acceso de las distintas categorías de trabajadorxs muestra los límites de los regímenes para la igualación de derechos y presenta desafíos en lo que respecta a la ampliación del tipo y de la calidad de los beneficios. Exceptuando el caso de lxs trabajadorxs autónomxs que revisten una jerarquía distinta en términos de su capacidad adquisitiva, lxs trabajadorxs informales son quienes exhiben la situación de mayor desprotección pues, si bien han comenzado a ser reconocidxs como sujetxs de derecho de algunas prestaciones sociales, están muy lejos de alcanzar una situación de paridad. Puede afirmarse que el avance en esa dirección, aunque importante, no se condice con el peso relativo que este sector tiene en la actual estructura del empleo.

## **El IFE y el ATP como mecanismos transitorios de protección en el contexto de la pandemia**

Las medidas de aislamiento social obligatorias asociadas a la emergencia sanitaria declarada en virtud de la pandemia de covid-19 tuvieron impactos negativos sobre el mercado laboral y sobre las condiciones de vida de lxs trabajadorxs. En este sentido, de acuerdo con Unicef (2020), a pocas semanas de iniciadas

estas medidas, aproximadamente el 60% de los hogares habían visto reducidos sus ingresos laborales. Asimismo, se registró que un 7% de los hogares tenía al menos un integrante que había perdido el empleo, un 37% tenía miembros con reducción de horas de trabajo, un 33% con miembros a los que les habían bajados las ventas, los pedidos, los clientes y las changas y casi un 20% de los hogares tenía al menos un integrante que había sido suspendido temporalmente.

Desde el Estado nacional se implementó una batería de medidas orientadas a suavizar las pérdidas de los ingresos<sup>20</sup> y a mitigar los impactos sobre el mercado de trabajo. Concretamente, se buscó sostener los ingresos familiares, evitar la quiebra de las empresas y los despidos de trabajadores. En este marco, las medidas con mayores repercusiones y que tuvieron un mayor alcance fueron el IFE y la ATP. A continuación, se presenta un análisis de cada una de estas políticas, considerando sus principales definiciones, su población objetivo y su desempeño durante los primeros meses de vigencia.

### **El IFE: características, cobertura horizontal y vertical**

Con el objetivo explícito de proteger a los trabajadores frente a la pérdida o a la disminución de los ingresos laborales, el IFE fue creado mediante el Decreto 310/2020, bajo la órbita de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Como se describe en el capítulo 1 de este libro, este organismo tiene una amplia experiencia en la implementación y gestión exitosa de políticas sociales masivas, tales como las dos moratorias previsionales (2005 y 2014) y la AUH en 2009 (Costa, Curcio, y Grushka, 2014; Beccaria, Costa y Rottenschweiler, 2020).

Como analizaremos en este punto, el IFE representa una política de protección social inédita en nuestro país, tanto por la definición de sus destinatarios cuanto por el alcance que tuvo y por la masividad que presentó.

Puntualmente, el IFE consistió en una transferencia de ingresos equivalente a \$10.000 (es decir, al 59% del salario mínimo vital y móvil del período, que correspondía a \$16.875), de carácter no contributiva y temporal. Es importante señalar que el beneficio otorgado por el IFE no corresponde a una transferencia de ingresos mensual, sino que, por el contrario, entre los meses de abril y octubre de 2020, se efectivizaron solamente tres pagos. Es decir, si se mensualiza la totalidad de ingresos transferidos durante el período, se obtiene un monto equivalente a \$4.286.

La población destinataria del IFE estuvo definida tanto por condiciones sociodemográficas como por el vínculo que las personas mantienen con el

---

<sup>20</sup> El detalle de estas medidas se desarrolla en el capítulo 1.

mercado laboral. Respecto del primer punto, el IFE fue dirigido a las personas de entre 18 y 65 años, ciudadanxs argentinxs nativxs, por opción o naturalizadxs, que tuvieran una residencia efectiva de al menos dos años en el país. Respecto del segundo punto, se definieron como beneficiarixs a los trabajadorxs que, por presentar inserciones laborales precarias e inestables, se hubieran visto afectados por las medidas de aislamiento social asociadas a la pandemia. En términos concretos, la definición de lxs beneficiarixs alcanzaba a lxs trabajadorxs monotributistas pertenecientes a las dos categorías más bajas de las escalas de ingresos (A y B) y a lxs monotributistas sociales, a lxs trabajadorxs de casas particulares –independientemente de su condición frente a la seguridad social–, a lxs trabajadorxs informales y a lxs desocupadxs.

El IFE fue compatible con distintas transferencias de ingresos y estaba destinado a integrantes de hogares (incluso unipersonales) que no tuvieran “ingresos de manutención” (es decir, salarios o jubilaciones). La única excepción fue el caso del trabajo doméstico, en que la percepción era compatible con la registración laboral. Es decir, por definición, este ingreso podía ser percibido solamente por un integrante de cada grupo familiar, priorizando a las mujeres. Por lo tanto, todos los requisitos relacionados con la condición sociolaboral debían ser cumplimentados por la totalidad del grupo familiar (todxs lxs integrantes del hogar debían cumplir con alguno de estos requisitos, siendo que, por ejemplo, si el hogar estaba integrado por algún asalariadx registradx o algún beneficiarix de jubilaciones y pensiones, el IFE se volvía incompatible). Sin embargo, y considerando la crisis socioeconómica consecuencia de la pandemia, se estableció la compatibilidad del IFE con otras políticas de transferencias de ingresos, como la AUH y la AUE, las asignaciones familiares que perciben lxs monotributistas y el programa Progresar.

Asimismo, la definición de la población destinataria también estaba delimitada por la incorporación de una evaluación económica durante los seis meses previos a la tramitación del beneficio –que implicaba el chequeo de los gastos y de los ingresos de lxs destinatarixs– y también patrimonial (Decreto 310/20, art. 5).

Entre los meses de abril y octubre de 2020, como ya se dijo, se liquidaron en total tres pagos del IFE que tuvieron, en promedio, aproximadamente 8,9 millones de beneficiarixs cada uno (ANSES, 2020). Los desembolsos asociados a esta política representaron, aproximadamente, 1% del PIB. En el mes de noviembre del mismo año, se anunció la discontinuidad del IFE (Beccaria *et al.*, 2020).

Previo a la caracterización general de la población beneficiaria del IFE, un punto a destacar se relaciona con la población que no pudo acceder a este beneficio. De hecho, como se señala en ANSES (2020), inicialmente, más de trece millones de personas solicitaron percibir el IFE; comparando con el dato mencionado anteriormente respecto del alcance de esta política, se puede observar que más de cuatro millones de personas quedaron excluidas debido a que sus solicitudes fueron rechazadas. Si bien la mayoría de estos rechazos estaban relacionados con la presencia de ingresos *formales* (ya sea porque eran provenientes del mercado de trabajo o del sistema previsional), se destaca una porción no menor de rechazos asociados a problemas de actualización de datos en la ANSES o con los requisitos relacionados con la edad (más de 400.000 casos).

De los casi nueve millones de personas que representó la población beneficiaria del IFE, se evidencia que hubo una mayor proporción de mujeres (56%) y de población joven (un 61% tenía hasta 34 años). Esta mayor proporción de mujeres y, sobre todo de población más joven, se relaciona con las características que este segmento poblacional presenta en el mercado de trabajo: una mayor incidencia del desempleo y de la informalidad. Sumado a esto último, la mayor prevalencia de mujeres, también se puede explicar por el hecho de que poco más de un cuarto de los beneficios otorgados fueron a titulares de la AUH que, de manera casi exclusiva, son mujeres.

### Cuadro 3. Distribución de los beneficiarios del IFE por sexo y edad

	Mujeres (%)	Varones (%)	Total (%)
<b>18 a 24 años</b>	27	29	28
<b>25 a 34 años</b>	34	32	33
<b>35 a 44 años</b>	21	18	20
<b>45 a 54 años</b>	12	11	12
<b>55 a 65 años</b>	6	9	7
<b>Total</b>	56	44	100

Fuente: ANSES (2020).

La población beneficiaria del IFE también puede ser caracterizada a partir del vínculo que presentan con el mercado de trabajo. En consonancia con la delimitación de las condiciones de acceso, se puede observar que una amplia

mayoría de lxs beneficiarixs eran trabajadorxs informales y desocupadx que no contaban con la percepción del seguro de desempleo (90%),<sup>21</sup> un 8% eran monotributistas sociales o de las categorías A y B y un 2% trabajadorxs de casas particulares.

Dentro del grupo mayoritario de trabajadorxs informales y desocupadx, se pueden distinguir entre quienes ya eran titulares de políticas de transferencias de ingresos (AUH, AUE y Progresar, 31%), y que directamente, sin la necesidad de realizar trámites o inscripciones, pudieron comenzar a percibir el IFE dado que por las características de dichas transferencias ya cumplían con los requisitos de este ingreso de emergencia. Por otro lado, el 69% restante corresponde a lxs trabajadorxs informales y desocupadx que no se percibían ninguna transferencia de ingresos o programa por parte del Estado y fueron quienes mayores dificultades tuvieron para acceder al beneficio.

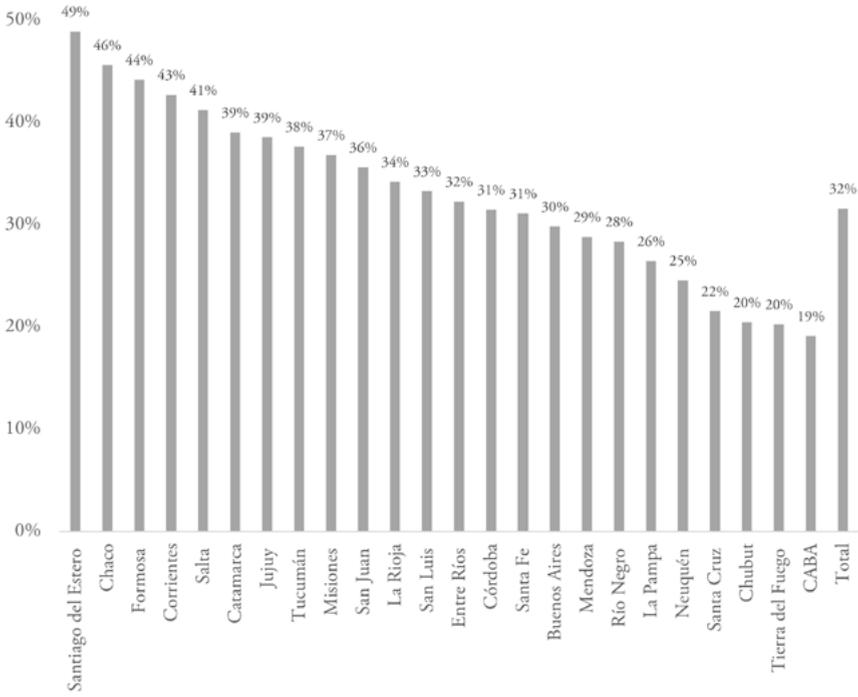
Respecto de la distribución de lxs beneficiarixs del IFE en el ámbito provincial, se evidencia –como es de esperar– que las provincias con mayor población concentraron el mayor número de beneficiarixs en términos absolutos. De este modo, y en paralelo con el peso poblacional que tienen, Buenos Aires (36%), Córdoba (8%) y Santa Fe (8%) concentran más de la mitad de lxs beneficiarixs del total del país (52%). Sin embargo, cabe destacar el caso de Tucumán y de Salta que, con poblaciones más bajas que Mendoza, se encuentran entre las provincias con más beneficiarixs.

Un indicador a considerar es la “cobertura horizontal” que representó el IFE. Es decir, la relación que existe entre la cantidad de beneficiarixs y la población que tiene entre 18 y 65 años. En el nivel nacional, la cobertura horizontal del IFE representó un 32%. Sin embargo, estos niveles de cobertura se manifiestan de manera heterogénea entre las diversas provincias, destacándose la situación de Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Corrientes y Salta con una cobertura de más del 40% de la población de ese tramo etario.

---

<sup>21</sup> Cabe mencionar que, desde diciembre de 2019, se encontraba vigente, al menos de manera formal, la prohibición de despidos y la doble indemnización.

**Gráfico 7. Cobertura del IFE. Total país y por provincia.  
Población 18-65 años**



Fuente: ANSES (2020).

A partir de esta caracterización respecto del IFE queda evidenciada la centralidad que esta política de transferencias de ingresos masiva tuvo en el contexto de pandemia. Sin embargo, no debe dejarse de lado aquello que se menciona antes relacionado con el acotado alcance del monto de la transferencia y con la gran cantidad de población solicitante que quedó excluida por problemas de *acceso*. Concretamente, nos referimos a problemas de acceso a la información respecto de cómo tramitar las solicitudes y también a los de tramitación en sí mismos (la mayoría de las veces asociados con la virtualidad que supuso el IFE –problemas de conectividad, de posibilidad de manejo de páginas web, etcétera– y bancarización).

Finalmente, el IFE también permitió visibilizar a un grupo poblacional excluido de todo mecanismo de protección social: aquellxs trabajadorxs informales que no son titulares de la AUH o del Progresar.

### **La ATP: características, cobertura horizontal y vertical**

En el contexto de las medidas de aislamiento social y con el fin de conservar los puestos de trabajo a través del sostenimiento de las empresas, al comienzo de la pandemia en el mes de abril por medio del Decreto 332/2020 se creó la ATP bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Este programa puede ser definido como una política de transferencias directas a las unidades productivas. Como se señala en Manzanelli, Calvo y Basualdo (2020), la ATP implicó la mayor erogación estatal orientada a paliar los efectos negativos de la crisis de la pandemia. De hecho, representó un 62% del gasto total en medidas de protección que tuvieron lugar durante el año 2020.

El programa consiste en un conjunto de beneficios, entre los que se destacan los créditos a tasa cero para monotributistas y para autónomos, los créditos a tasa subsidiada convertible, la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al SIPA, el sistema integral de prestaciones por desempleo y una asignación compensatoria del salario.

En el caso de la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de los aportes patronales, esto implicaba el otorgamiento de un beneficio adicional para aquellas empresas que hubieran accedido a la asignación compensatoria del salario. Estaba orientado a empresas de hasta sesenta empleados. Por su parte, los créditos a tasa cero para pequeños contribuyentes y autónomos otorgaban una financiación de hasta \$150.000 y eran otorgados en tres cuotas iguales y consecutivas. Los créditos no tenían costo financiero ya que el Estado subsidiaba la totalidad de la tasa de interés. Se estima que se otorgaron 134.000 créditos por aproximadamente 17.600 millones de pesos (Manzanelli, Calvo y Basualdo, 2020).

Sin embargo, el eje central de este programa fue el punto referido a la asignación compensatoria del salario. En concreto, esto significó que el Estado nacional, a través de transferencias directas, abonaba un salario complementario que se estableció en hasta dos salarios mínimos por cada empleado. Este componente de la ATP estaba dirigido a las empresas que realizaran actividades consideradas críticas<sup>22</sup> y cuya facturación en el año 2020 hubiera caído frente

---

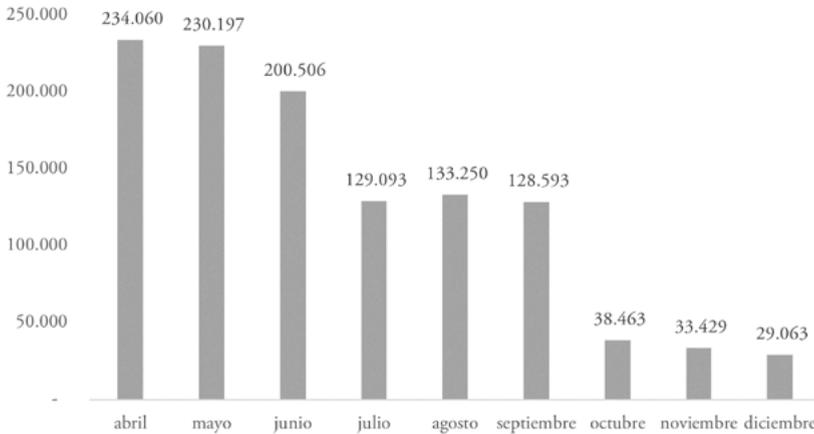
<sup>22</sup> Inicialmente, los sectores considerados críticos fueron: salud, cultura, entretenimiento, turismo, gastronomía, transporte de larga distancia, peluquerías, centros de estética, jardines

al mismo mes de 2019. Asimismo, se establecía que este beneficio no podía ser otorgado a aquellxs trabajadorxs que cobraran más de \$140.000 brutos. La recepción de este beneficio por parte de las empresas estaba condicionada a la obligación de no producir despidos.

En este marco, el programa tuvo un rol central en suavizar los impactos de la crisis sobre el empleo asalariado registrado en la seguridad social. De hecho, entre el primer y cuarto trimestre de 2020 se registró una caída de solamente el 3% en este segmento.

Como se observa en el gráfico 8, desde el inicio de su implementación, una gran cantidad de empresas fueron beneficiarias de este programa. En los meses de abril y mayo se registró la mayor cantidad de empresas (poco más de 230.000), situación que cayó levemente en el mes de junio. Entre los meses de julio y septiembre del 2020 se registró una nueva caída y durante el último trimestre del año, la cantidad de empresas beneficiarias fue significativamente menor. Claramente, esta evolución se vincula con la situación general de contexto, ya que a medida que avanzaba el año, se relajaban las restricciones y diversos sectores recuperaban la posibilidad de retornar a la actividad.

**Gráfico 8. Empresas receptoras de la ATP, según mes del salario devengado. Total país (2020)**



Fuente: AFIP.

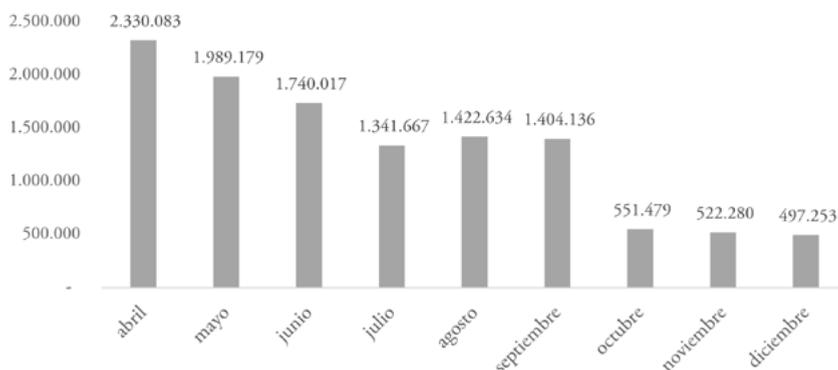
---

maternales y enseñanza artística. En casos especiales también podrían considerarse críticas las siguientes actividades: educación, industria, comercio, servicios ligados al petróleo o a la minería, minería no metalífera, transporte y servicios empresariales y profesionales.

A escala subnacional, se observa que la proporción de empresas receptoras del programa ATP por provincia guardó congruencia con el peso del empleo en cada una de ellas. De hecho, Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza representan el 81% del total de empresas beneficiarias y el 76% del empleo privado registrado.

En relación con lxs trabajadorxs que fueron alcanzadxs por esta medida, al inicio de la pandemia en abril de 2020, más de 2,3 millones de asalariadxs registradxs del sector privado percibieron parte de sus salarios por medio del ATP. En consonancia con lo presentado respecto de las empresas, se ve que la tendencia fue descendente a lo largo del año. Sin embargo, a pesar de registrarse una caída sistemática de lxs trabajadorxs cubiertxs, durante el cuarto trimestre, en promedio, poco más de 500.000 asalariadxs eran alcanzadxs por este programa. Esto último permite afirmar que, durante los meses de octubre a diciembre de 2020, las empresas beneficiarias fueron las de mayor tamaño.

**Gráfico 9. Trabajadorxs cubiertos por la ATP. Total país (2020)**

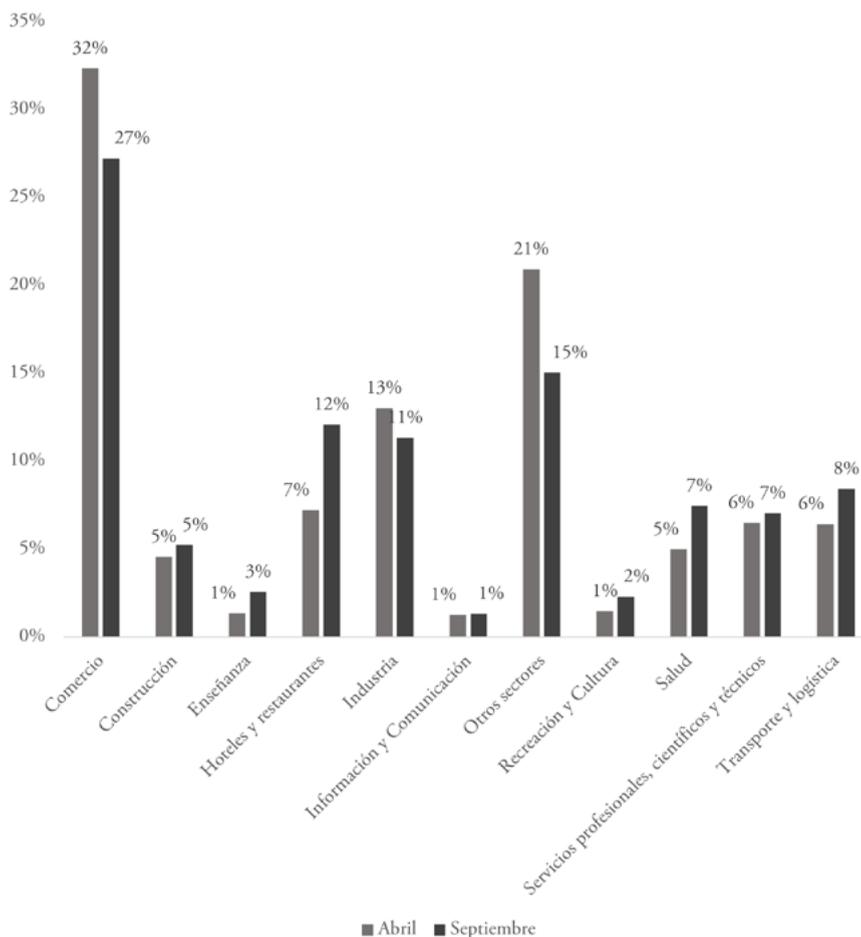


Fuente: AFIP.

Indagar en los sectores de actividad a los que pertenecen las empresas beneficiarias de la ATP permite avanzar en su caracterización. En este sentido, en el siguiente gráfico se presenta la distribución por sector de las empresas receptoras del beneficio en el mes de abril y en el mes de septiembre. Tal como se observa en ambos períodos, las empresas del sector comercio concentran la mayor cantidad de beneficios otorgados, seguido por las del sector industrial. Un dato que cabe resaltar refiere al cambio que presentan las empresas del sector “hoteles y restaurantes”, que casi se duplican entre los meses analizados,

pasando de representar el 7% al 12%. Otros sectores que muestran una mayor participación en el mes de septiembre son “salud” y “enseñanza”.

**Gráfico 10. Distribución de las empresas perceptoras de la ATP, por sector de actividad (2020)**



Fuente: AFIP.

En síntesis, la ATP constituyó un programa de asistencia estatal al sector privado en contexto de pandemia, que ofreció una multiplicidad de beneficios y que, juntamente con el IFE y las restantes medidas asistenciales, demandó casi el 6% del PIB.<sup>23</sup>

Cabe señalar que este programa se fue prorrogando hasta el mes de diciembre de 2020, pero solamente para un grupo de sectores que fueron identificados como aquellos más afectados (básicamente, salud, gastronomía y turismo).

## Reflexiones finales

A lo largo del capítulo nos propusimos analizar los mecanismos permanentes y transitorios de protección dirigidos a la población económicamente activa. Estos últimos pusieron al descubierto la vulnerabilidad extrema e invisibilidad de un sector de lxs trabajadorxs que, aun encontrándose en condiciones de formalidad, no ha podido contrarrestar el proceso de deterioro y la parálisis de la actividad laboral que implicó el ASPO.

En este contexto, se advierte que las políticas de mayor peso de la pandemia estuvieron dirigidas a sostener el trabajo en relación de dependencia (la ATP se extendió de abril a diciembre de 2020, la prohibición de despidos rige hasta el 31 de diciembre de 2021, entre otras) mientras que lxs trabajadorxs independientes, cuyas actividades laborales fueron las más afectadas, recibieron menos apoyo (el IFE, la principal política de transferencia de ingresos orientada al sector, tuvo tan solo tres ediciones y dentro de lxs cuentapropistas no consideró el caso de lxs trabajadorxs autónomxs).

Las medidas que le siguieron atendieron en parte las dificultades del sector con la sanción de dos leyes de reforma del monotributo (la Ley 27618 y la Ley 27639, ambas de 2021, referenciadas en el tercer apartado). Sin embargo, se advierte que las medidas que siguieron al ASPO más estricto continuaron focalizando la atención en lxs trabajadorxs asalariadxs del sector privado a través del REPRO II<sup>24</sup> y en los sectores más vulnerables, ya sea redireccionando

---

<sup>23</sup> Durante 2020, “lo destinado a mantener en pie el aparato productivo alcanzó a los \$353.084 millones, de los cuales el programa por el cual el Gobierno se hizo cargo de pagar una parte de los salarios de las empresas (ATP) fue de \$226,823 millones, mientras que el financiamiento a través del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) y del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) llegó a los \$126.261 millones” (“Covid: Argentina, con niveles de asistencia similares a los países desarrollados, según el Banco Mundial”, *Ámbito*, 21/6/2021).

<sup>24</sup> El REPRO II consiste en una suma de dinero individual y fija que se abona a los trabajadores y las trabajadoras, a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los empleadorxs adheridxs

parte de lxs destinatarixs del IFE y de otros programas sociales al Programa Potenciar Trabajo,<sup>25</sup> reforzando los pagos de la Tarjeta Alimentar<sup>26</sup>, otorgando bonos extraordinarios a jubiladxs y pensionadxs y beneficiarixs de AUH. Pese a todas estas medidas el resultado sigue siendo la permanencia de amplios sectores desprotegidos entre lxs trabajadorxs informales.

Si bien desde la apertura se advierte una leve recomposición de los indicadores laborales, tal como se analiza en el segundo apartado, la gravedad de la crisis nos interroga acerca de las transformaciones que la pandemia acarreará en el mundo del trabajo y de las protecciones sociales. Los últimos datos disponibles de pobreza, indigencia y desigualdad en los ingresos (40,6%, 10,7%<sup>27</sup> y 0,434,<sup>28</sup> respectivamente) no resultan alentadores. De allí que el gran deterioro social demande medidas que pongan freno al “retroceso social” (Benza y Kessler, 2021) y que, al mismo tiempo, construyan un camino de expansión de derechos ciudadanos que trascienda la idea de derechos del trabajo dominante en el campo de la protección social.

---

al programa. El Programa de Recuperación Productiva (REPRO) se creó en 2003 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo “genuino”, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis ([https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Programa\\_de\\_Recuperaci%C3%B3n\\_Productiva](https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Programa_de_Recuperaci%C3%B3n_Productiva), consulta 28/9/2021).

<sup>25</sup> Potenciar Trabajo creado en abril de 2020 en la gestión del Frente de Todos unificó los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. Tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa.

<sup>26</sup> La Tarjeta Alimentar fue creada apenas asumió el Frente de Todos, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en el marco del Plan Argentina contra el Hambre. Es una política complementaria que garantiza el acceso a la canasta básica alimentaria. Permite comprar todo tipo de alimentos, a excepción de bebidas alcohólicas. Está dirigida a madres o padres con hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH. También a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la asignación por embarazo, personas con discapacidad que reciben la AUH y madres con 7 hijos o más que perciben pensiones no contributivas (fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/tarjeta-alimentar>, consulta 28/9/2021).

<sup>27</sup> Fuente: EPH, INDEC, Personas por debajo de la línea de pobreza y de indigencia, 1er semestre 2021.

<sup>28</sup> Fuente: EPH, INDEC, Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar de las personas, 2do. trimestre 2021.

## Bibliografía

- ANSES (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ANSES.
- Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo; Pautassi, Laura y Straschnoy, Mora (2014). “Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina”. En *Universidad y sociedad. Los desafíos de la investigación interdisciplinaria*. Buenos Aires: Eudeba.
- Beccaria, Alejandra y Costa, María I. (2020a). “Políticas de protección laboral y social. Los trabajadores ‘formalizados’ antes y durante la pandemia de covid 19”. *Revista Argentina de Sociología, Consejo de Profesionales en Sociología*, vol. 16, n° 27, julio-diciembre.
- (2020b). “Mercado de trabajo y seguridad social: la lógica contributiva puesta en entredicho”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 6, junio.
- Beccaria, Alejandra; Costa, María I. y Rottenschweiler, Sergio (2020). “La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia”. En *2da. SERIE ESPECIAL COVID-19 AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*. Los Polvorines: UNGS Observatorio del Conurbano.
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia y Rottenschweiler, Sergio (2018). “Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social en argentina, 2003-2017 (¿y después?)”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana. *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos aires: Prometeo.
- Beccaria, Alejandra; Fernández, Ana L.; Monsalvo, Ana P. y Rottenschweiler, Sergio (2020). “Pandemia, mercado de trabajo y política social: efectos sobre los ingresos familiares”. Ponencia presentada en 17° Jornadas de Mercado de Trabajo y Equidad, Buenos Aires, 9-11 de diciembre.
- Benza, Gabriela y Kessler, Gabriel (2021). “El retroceso. El impacto de la pandemia en América Latina”. *Le monde diplomatique*, edición 263, mayo.
- Bidaseca, Karina (dir.) (2020). *Diagnóstico de la situación de las mujeres rurales y urbanas, y disidencias en el contexto de COVID-19*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; CONICET en la unidad Coronavirus; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

- Cetrángolo, Oscar (2014). “Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, a. 8, vol. 13.
- Chiara, Magdalena (2020). “Fragmentación, heterogeneidad y desigualdad, las tres características del sistema de salud argentino”. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/new/fragmentacion-heterogeneidad-y-desigualdad-las-tres-caracteristicas-del-sistema-de-salud-argentino>.
- Costa, María I.; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). Capítulo 1: “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Curcio, Javier (2011). “Capítulo 1. Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Deux Marzi, María V. (2019). “Capítulo 4. Régimen de trabajo, protecciones y desprotecciones de los trabajadores agrarios en la Argentina: un largo camino de avances y retrocesos entre los siglos xx y xxi”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados. Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines: UNGS.
- Esquivel, Valeria y Pereyra, Francisca (2014). “Capítulo 6. El servicio doméstico y sus desafíos para la protección social”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Grondona, Ana (2017). “La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una historia del presente”. En Arcidiácono, Pilar y Zibecchi, Carla (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Biblos.
- Hintze, Susana y Costa, María I. (2011). “Capítulo 4. La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, pp. 153-183. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.

- Manzanelli, Pablo; Calvo, Daniela y Basualdo, Eduardo M. (2020). *Un balance preliminar de la crisis económica en la Argentina en el marco del Coronavirus*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Sede Académica Argentina, CTA, CIFRA.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001). “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. Trabajo presentado en el VIº Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (2020). “Reporte de monitoreo. Prestaciones por desempleo: 4º trimestre de 2020”. SIEMPRO, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte\\_de\\_monitoreo\\_prestacion\\_por\\_desempleo\\_4deg\\_trim\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte_de_monitoreo_prestacion_por_desempleo_4deg_trim_2020.pdf).
- Unicef (2020). *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana*. Buenos Aires: Unicef. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/encuesta-rapida-covid-19-informe-de-resultados>.

# Capítulo 3

## Una mirada hacia los programas de gasto y el financiamiento de la ANSES, 2016-2020

*Sergio Rottenschweiler\**

### **Presentación**

En este capítulo nos concentraremos en el análisis de la evolución del gasto de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y su financiamiento en el período 2016-2020. Como ya dijimos en los volúmenes anteriores, el organismo es un actor clave de la seguridad social en la Argentina, y ha sido el eje de un gran número de políticas públicas durante los últimos años, así como también de debates en torno a su sustentabilidad financiera en un contexto en el que las limitaciones fiscales del país se han hecho presente de múltiples maneras. Si bien la ANSES no es la única institución de la seguridad social en la Argentina, sí es la más importante y relevante no solo por su magnitud, sino también por su presencia casi ubicua en la mayoría de las discusiones sobre las políticas de la seguridad social.

Para este objetivo, pasaremos revista a las principales modificaciones que tuvieron impacto presupuestario en la ANSES, tanto en lo que respecta a las erogaciones como a los ingresos, entre 2016 y 2020, período que coincide con la presidencia de Mauricio Macri y el primer año de la gestión de Alberto

---

\* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Fernández, que a su vez concuerda con la irrupción de la pandemia de covid-19. La pandemia y la implementación del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) para disminuir su propagación tuvieron un fuerte impacto económico que se tradujo en la pérdida de fuentes de ingresos para un conjunto importante de la población. En este marco, se implementaron políticas de transferencia de ingresos administradas por la ANSES con el objetivo de morigerar dichos efectos negativos para las personas, lo que también tuvo impacto en su situación fiscal y será incorporado en el análisis.

Dado que en el momento de redacción de este capítulo aún no ha finalizado el año 2021, no podemos incorporarlo en nuestras series de datos anuales, por lo que solo se harán algunas menciones sobre aspectos que ocurrieron en este año con impacto en las cuentas de la ANSES.

## **La seguridad social en la Argentina**

La ANSES es el principal organismo de la seguridad social en la Argentina, que administra en el país el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el Régimen de Asignaciones Familiares y el seguro por desempleo. Además, durante el siglo XXI tuvo una expansión de sus funciones a programas por fuera de la órbita tradicional, como créditos a jubilados y pensionados, construcción y financiamiento de desarrollos habitacionales, entrega de netbooks y transferencias monetarias a estudiantes, entre otros.

El SIPA es el régimen previsional contributivo de mayor cobertura de la Argentina: comprende a todos los empleados del sector privado, sector público nacional y cajas provinciales transferidas y trabajadorxs autónomxs. El SIPA concentra el 87,3% del total de los beneficios contributivos del país (y de los cuales se dispone de información) vigentes a diciembre de 2020, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). En la práctica coexiste con otros regímenes nacionales para las fuerzas armadas y de seguridad, más de ochenta cajas previsionales para profesionales, veinticuatro cajas de compensación o complementarias, trece cajas de empleados públicos nacionales y veintidós de empleados públicos provinciales (Cetrángolo y Grushka, 2020). En la misma línea, de acuerdo con datos del Ministerio de Economía de la Nación, en 2017 (último dato disponible) el gasto público nacional en previsión social representaba el 80,7% del gasto público consolidado de los tres niveles de gobierno en dicha función. Al respecto, tenemos que recordar el proceso de transferencia de las cajas previsionales de algunas provincias durante la década del noventa hacia el sistema nacional de la ANSES, quedando actualmente un

total de trece provincias que siguen administrando sus sistemas previsionales. En un libro anterior de esta serie,<sup>1</sup> tratamos el proceso de transferencia de las cajas provinciales hacia el sistema nacional, y también abordamos el análisis de un grupo de cajas que continuaron siendo administradas por las provincias.

Si nos concentramos en el gasto de la administración pública nacional (APN), podemos confirmar lo mencionado anteriormente sobre el rol de la ANSES en la seguridad social. El organismo concentra en 2020 casi el 90% del gasto total en la función seguridad social (que incluye tanto el sistema previsional como el de asignaciones familiares y de desempleo). Esto se explica no solo por un mayor gasto en los sistemas que administra (incluyendo los programas de emergencia implementados para atenuar los efectos de la pandemia, a los que aludiremos a continuación), sino también por la absorción de una parte de las pensiones no contributivas (PNC) que hasta 2017 se encontraban en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. En efecto, para entonces ese ministerio representaba el 10,2% del total del gasto en seguridad social de la APN, en tanto en 2020 no tiene gasto en dicha función y sus erogaciones se concentran en la función promoción y asistencia social, con programas más focalizados hacia familias pobres y de bajos ingresos. El Decreto 746/2017 estableció que las PNC se transfirieran a la ANSES, con excepción de las de invalidez laboral que fueron absorbidas por la Agencia Nacional de Discapacidad creada por el Decreto 698/2017.

El resto de los organismos que participan en el gasto en la función seguridad social son las otras dos instituciones especializadas que se encuentran en la APN: la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina y el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares, que administran los sistemas de retiro de las fuerzas de seguridad mencionadas, además de otros organismos que también tienen algún régimen especial para su personal; entre ellos, se destacan la Gendarmería Nacional, el Servicio Penitenciario Federal, la Prefectura Naval y el Consejo de la Magistratura. Esta conformación fue afectada por el Decreto 760/2018, que transfirió la administración de los aportes, contribuciones, liquidación y pago de los beneficios de retiros, jubilaciones y pensiones del personal de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval hacia la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, lo que implicó un aumento de la participación de esa institución en el gasto funcional a partir de 2019.

---

<sup>1</sup> Danani y Hintze (2019).

De forma adicional, podemos explicar el incremento de la participación de la ANSES en 2020 por las medidas de emergencia adoptadas para paliar los efectos negativos de la covid-19 sobre el ingreso de las familias, de las cuales las más importantes son el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), ambas ejecutadas por la institución. El primer programa, IFE, consistió en tres transferencias de \$10.000 hacia familias en situación vulnerable, que se realizó entre abril y octubre, mientras que mediante el programa ATP el Estado financió parte de los salarios de las empresas privadas alcanzadas por el programa, en función de un criterio asociado al grado de afectación por parte de la pandemia.<sup>2</sup> Por la suma de estos nuevos programas, y en un contexto de caída del 9,9% del PIB debido a la profunda crisis económica, el gasto público total en la función seguridad social representó un 13,4% del PIB en 2020.

---

<sup>2</sup> En el capítulo 2 del presente libro analizamos con mayor precisión los dos programas.

**Cuadro 1. Gasto público de la administración pública nacional en la función seguridad social por organismo (2015-2020). En millones de pesos corrientes y porcentaje del total**

	ANSES		Ministerio de Desarrollo Social		Agencia Nacional de Discapacidad		Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina		Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares		Resto		Total	
	En millones de \$	En % del total	En millones de \$	En % del total	En millones de \$	En % del total	En millones de \$	En % del total	En millones de \$	En % del total	En millones de \$	En % del total	En millones de \$	En % del PIB
2015	516.129,8	84,4%	62.494,8	10,2%	-	-	11.609,1	1,9%	14.392,8	2,4%	6.921,0	1,1%	611.547,4	10,3%
2016	755.742,8	85,6%	80.050,7	9,1%	-	-	15.947,8	1,8%	20.452,8	2,3%	10.950,3	1,2%	883.144,2	10,7%
2017	1.035.827,4	86,6%	92.661,4	7,7%	-	-	22.110,3	1,8%	30.102,5	2,5%	15.091,7	1,3%	1.195.793,4	11,2%
2018	1.365.659,0	88,8%	-	-	86.916,0	5,6%	27.845,5	1,8%	38.172,1	2,5%	19.753,1	1,3%	1.538.345,7	10,6%
2019	1.966.079,7	88,6%	55,9	0,0%	126.998,5	5,7%	61.944,4	2,8%	54.856,5	2,5%	8.167,3	0,4%	2.218.102,3	10,3%
2020	3.281.744,9	90,8%	-	-	163.783,8	4,5%	95.123,6	2,6%	73.833,1	2,0%	451,5	0,0%	3.614.936,9	13,4%

Fuente: elaboración propia basada en información del Ministerio de Economía y del INDEC.

Al observar el gráfico 1, notamos que la participación del gasto de la ANSES en el total del gasto en prestaciones previsionales es similar al registrado en la función seguridad social, lo cual es lógico ya que el sistema previsional es el principal componente de la seguridad social (el gasto en asignaciones familiares y seguro de desempleo es cuantitativamente inferior).

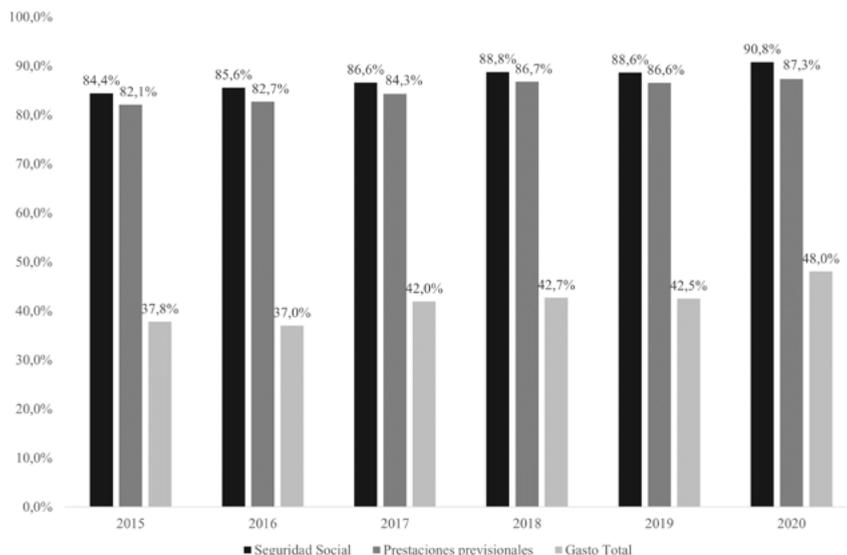
Además, la ANSES comenzó a aumentar su participación en el total del gasto público de la APN a partir de 2017, y llega a representar más del 40%. Este hecho no solo se explica por las mayores responsabilidades de gasto a cargo de la ANSES y el aumento de la cobertura de la seguridad social, sino también por lo que sucede con la evolución del gasto público en otros sectores, como los subsidios a la energía y al transporte, y la inversión en obras públicas, que en un contexto de restricciones fiscales disminuyeron. Esto se dio especialmente a partir de 2018, debido a la necesidad de cumplir con el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para mejorar las cuentas fiscales. Este acuerdo, al mismo tiempo, estableció una cláusula de “salvaguarda” del gasto social que permitía que el mismo se pudiese incrementar en un 0,2% del PIB (posteriormente elevado al 0,3% en 2019),<sup>3</sup> que explica también el aumento del peso de la ANSES en el gasto total.

En 2020, la participación de la ANSES creció casi al 50% del gasto público total debido a la implementación del IFE y de la ATP, de carácter extraordinario, que no se mantendrían (de acuerdo con la Ley de Presupuesto) hacia 2021, por lo que se espera que en este año el gasto de la ANSES vuelva a representar el 40% del gasto total. Pese a que posteriormente se asignaron partidas para la ATP, las mismas fueron de una magnitud mucho menor a las ejecutadas en 2020.

---

<sup>3</sup> Fuente: *El Cronista*, 18/3/2019. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/Con-aval-del-FMI-el-Gobierno-cuenta-con-45-000-millones-para-ayuda-social-20190318-0045.html>.

**Gráfico 1. Participación de la ANSES del gasto en la función seguridad social, en prestaciones de la seguridad social y del gasto público total de la administración pública nacional (2015-2020). En porcentaje del total**



Fuente: elaboración propia basada en información del Ministerio de Economía.

## ANSES: 2016-2020

Si bien nuestro período de análisis se concentra en 2016-2020, debemos tener presente que muchos de los resultados que presentaremos están relacionados con la evolución de las erogaciones y recursos de la ANSES en los años previos, y de las políticas que se implementaron y que afectaron dicha evolución. Asimismo, tanto por requisitos de la comparación como para comprender el contexto histórico-político bajo estudio, presentaremos la información sobre el período 2016-2020 contrastando con los resultados de 2015.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Un mayor detalle sobre la evolución fiscal de la ANSES en años previos puede consultarse en Beccaria, Danani y Rottenschweiler (2018); Casanova, Calabria y Rottenschweiler (2014); Grushka (2014); Costa, Curcio y Grushka (2014); La Ruffa *et al.* (2019), Calcagno (2020); entre otros.

En primer lugar, detallaremos las políticas adoptadas por la ANSES desde 2016 hasta 2020, con énfasis en las que han tenido impacto presupuestario. En este sentido, podemos separar el período 2016-2019 del año 2020. El primer caso corresponde a la presidencia de Mauricio Macri, cuyos objetivos, con respecto a la seguridad social, estuvieron dirigidos a mejorar la sustentabilidad fiscal del organismo, eliminar la litigiosidad previsional y separar las fuentes contributivas de las no contributivas. El año 2020, primer año de la presidencia de Alberto Fernández, coincidió con el inicio de la pandemia; en esta situación atípica se implementaron políticas de emergencia y se tomaron decisiones que hacen difícil establecer la orientación y los objetivos planteados, aunque podemos pensar que hay cierto intento de volver a un esquema similar al vigente en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. No obstante, las limitaciones fiscales asociadas al estancamiento económico del país desde 2011, agravadas a partir de 2018, fueron y son mayores.

Sin embargo, si hay algo que destacamos en el análisis de los efectos fiscales de las políticas de la seguridad social, es que son el resultado de procesos políticos —a menudo conflictivos— que pueden acarrear ambigüedades y falta de consistencia entre ellas, por lo que podemos observar marchas y contramarchas. De hecho, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) comenzó tomando decisiones en 2016 que implicaron aumentos de las erogaciones (reparación histórica, ampliación de la cobertura del sistema de asignaciones familiares, etcétera), pero posteriormente modificó la fórmula de movilidad previsional para intentar reducir el mecanismo de indexación, así como limitó el acceso a las pensiones no contributivas y a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que había sido creada por su propio gobierno.<sup>5</sup>

La movilidad de los haberes previsionales es un caso particular para observar las marchas y contramarchas de las políticas previsionales. En 2008, a instancias de un fallo de la Corte Suprema de Justicia, se sancionó la Ley 26417 que instituyó un mecanismo de actualización que consideraba los recursos tributarios y los salarios. El mismo, vigente entre 2009 y 2017, fue reemplazado por una nueva fórmula a partir de 2018, instituida por la Ley 27426 de 2017, cuyo objetivo (no declarado) era la reducción de las erogaciones previsionales. Para esto, reemplazaba la utilización de los recursos tributarios por el índice de precios, en un contexto en el que se esperaba una reducción de la inflación, además de producirse en el mismo momento una reforma tributaria. Sin embargo, no obtuvo los resultados esperados: debido a la aceleración de la inflación, especialmente

---

<sup>5</sup> Ver capítulo 1 de este volumen.

en 2019, la nueva fórmula otorgó un aumento acumulado superior al que se habría dado con la fórmula anterior (Danani y Rottenschweiler, 2020).

El nuevo gobierno, que asumió en diciembre de 2019, consideró “impagable” esa fórmula<sup>6</sup> y la suspendió, reemplazándola por aumentos discrecionales otorgados por decreto durante 2020. En promedio, esos aumentos fueron de alrededor del 30% para los haberes medios, mientras que la fórmula suspendida habría dado un incremento del 42,1%. Finalmente, y en un episodio que marca las contradicciones en torno a la discusión de la fórmula de movilidad, se sancionó una nueva ley que comienza a aplicarse a partir de 2021 y que retoma, a grandes rasgos, la fórmula vigente en el período 2009-2017. Entre los argumentos a favor de la nueva fórmula, se marca que intentará recomponer los haberes previsionales otorgando aumentos en línea con el crecimiento económico, con ventajas sobre la fórmula implementada durante el gobierno de Mauricio Macri en el período 2018-2019, atada a la inflación. Es decir, se reemplazó la fórmula “impagable” de Macri por una fórmula que daría una movilidad mayor, como se argumenta en la ANSES (2020). De hecho, los aumentos otorgados en el primer semestre de 2021 muestran esos resultados: la nueva fórmula arrojó una movilidad del 8,07% en marzo y del 12,12% en junio, mientras que la fórmula anterior hubiese dado 7,18% y 10,33%, respectivamente.

A partir de estas consideraciones, en las secciones siguientes revisaremos los cambios que afectaron el financiamiento de la ANSES en el período 2016-2020. Para esto, en primer lugar, analizaremos las modificaciones que impactaron en las erogaciones de la ANSES, y posteriormente, los cambios relacionados con los ingresos del organismo.

### **¿Qué pasó con los programas de gasto de la ANSES?**

Recordemos que el gasto de la ANSES representa más del 40% del gasto total de la APN, por lo que los cambios que afectan las partidas presupuestarias del organismo tienen incidencia en el gasto público total y en el resultado fiscal del gobierno nacional. Por este motivo, revisaremos las modificaciones que se produjeron en los programas de gasto de la ANSES en orden cronológico, para el período 2016-2020.

La primera modificación para mencionar tiene origen en 2015, aún durante el gobierno de Cristina Fernández, establecida por la Ley 27160, pero empieza

---

<sup>6</sup> Fuente: *Ámbito*, 31/12/2019, “La fórmula de actualización de las jubilaciones es impagable”. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/alberto-fernandez/la-formula-actualizacion-las-jubilaciones-es-impagable-n5074083>.

a aplicarse desde 2016: la movilidad de las prestaciones del sistema de asignaciones familiares, tanto las del régimen contributivo como las destinadas a los beneficiarios del SIPA y de la asignación universal por hijo (AUH). En efecto, desde marzo de 2016 dichas prestaciones se comenzaron a ajustar con la misma fórmula utilizada para los haberes de lxs jubiladxs y pensionadxs del SIPA, cuando previamente no existía una regla explícita y dependía de decisiones discrecionales.

En 2016, ya en plena presidencia de Mauricio Macri, se realizaron dos cambios adicionales que afectaron al sistema de asignaciones familiares. El primero de ellos ocurrió en marzo de ese año, cuando se aumentaron las prestaciones y los topes de ingresos con que se accede a las asignaciones familiares contributivas (por encima de lo que hubiese fijado la movilidad de dicho mes), lo que permitió ampliar el universo de quienes perciben este beneficio, además de significar un incremento del gasto dirigido a este componente (Rottenschweiler y Calabria, 2016). En segundo lugar, se incorporaron al sistema lxs trabajadorxs monotributistas desde la categoría A hasta la H, en línea con los topes de ingreso para lxs trabajadorxs en relación de dependencia. Esta modificación implicó la ampliación del régimen de asignaciones familiares hacia el sector cuentapropista, que históricamente no había sido alcanzado por la seguridad social, aunque con un espectro menor de prestaciones con respecto a las que reciben lxs trabajadorxs formales en relación de dependencia. Destacamos que esta incorporación se hizo en el componente contributivo de las asignaciones familiares, aunque no se estableció un aporte extra para lxs trabajadorxs monotributistas para financiar ese régimen de la seguridad social.<sup>7</sup>

En 2016 se produjo un hito relevante en lo que respecta a la seguridad social, y específicamente a su componente previsional, que fue la sanción de la Ley 27260, con la creación de dos programas dirigidos a los adultos mayores, aunque su público objetivo era diametralmente opuesto: la “reparación histórica” y la PUAM (Rottenschweiler, 2020). La reparación histórica se dirigió a lxs jubiladxs y pensionadxs que habían recibido una menor movilidad de los haberes con respecto a lo dictaminado por la justicia en fallos previsionales, en general, pertenecientes al segmento de mayores ingresos; en tanto, la PUAM estaba pensada como un reemplazo con menor costo fiscal de las moratorias previsionales, destinadas a los adultos mayores sin cobertura. Si bien la PUAM no tiene todavía importancia en términos cuantitativos en el gasto público debido al alcance que tuvieron las moratorias, se espera que en el largo plazo alcance peso significativo. De acuerdo con las estimaciones de Grushka (2017), el gasto en dicho programa alcanzaría en

---

<sup>7</sup> Ver capítulo 2 de este libro.

2050 el 2,4% del PIB con un alcance de 4,5 millones de beneficios previsionales, mientras que las moratorias tuvieron un costo del 2,9% del PIB en 2020 y 3,6 millones de casos, es decir, un costo mayor con una menor cobertura.

Durante 2017 y 2018 se realizaron modificaciones en la estructura programática del presupuesto relacionadas con las pensiones no contributivas; se trató de una modificación en lo que en la estructura analítica de este libro y de los anteriores denominamos “dimensión institucional”, pero que no alteró la lógica de los programas. En efecto, se realizó su traspaso del Ministerio de Desarrollo Social a la ANSES mediante el Decreto 746/2017, con excepción de las correspondientes a invalidez, que se concentraron en la Agencia Nacional de Discapacidad. Si bien también en el mismo período la ANSES pasó de la órbita del MTEySS a la del Ministerio de Desarrollo Social hasta diciembre 2019, eso no implicó cambios relevantes en la estructura presupuestaria. También en este período la ANSES se desprendió de dos programas que no estaban asociados a la órbita tradicional del organismo: Conectar Igualdad y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), que pasaron a ser administrados por el Ministerio de Educación,<sup>8</sup> aunque con características distintas de las que tenían previamente.

Otro hecho que resaltamos se produjo a fines de 2017, cuando se firmó el Consenso Fiscal entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el que se establecieron cambios con efecto en el financiamiento de la ANSES. Con respecto al gasto, se dispusieron incrementos en las partidas destinadas a las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales en el marco de la armonización de los sistemas previsionales provinciales que se realizó en la década de los noventa, actualizando las partidas en línea con el aumento de las erogaciones previsionales.<sup>9</sup> En el Consenso se establecieron también cambios que afectaban a los recursos, que serán detallados en la sección correspondiente.

En diciembre de 2017 se sancionó la Ley 27426 de Reforma Previsional, que estableció un cambio en la fórmula de movilidad previsional que entró en vigor a inicios de 2018. Con ella, la movilidad de los haberes previsionales se fijó a partir de un índice que consideraba en un 70% la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y en un 30% la de los salarios, medido por la remuneración imponible

---

<sup>8</sup> En el período 2015-2019, el Ministerio de Educación enfrentó cambios organizativos que implicaron que tuviera tres nombres en distintos momentos: Ministerio de Educación y Deportes (2015-2017), Ministerio de Educación (2017-2018) y Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018-2019), para volver a llamarse Ministerio de Educación a partir de 2019, con la nueva gestión de Alberto Fernández. Para simplificar la lectura, haremos referencia al Ministerio de Educación independientemente del año que estemos considerando.

<sup>9</sup> Para un análisis pormenorizado de este proceso hasta 2015 se puede ver Falappa y Mossier (2019).

promedio de lxs trabajadorxs estables (RIPTE). Como dijimos anteriormente –y como se analiza en el capítulo 1–, esta fórmula fue a su vez suspendida en diciembre de 2019 por la Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva y reemplazada por aumentos discrecionales decididos por el Poder Ejecutivo hasta la sanción de una nueva ley de movilidad. Ello ocurrió finalmente en los primeros días del año 2021, mediante la Ley 27609, con una fórmula similar a la que rigió en el período 2009-2017, que comienza a aplicarse a partir de marzo de 2021.

En 2020, primer año de la presidencia de Alberto Fernández, debemos separar los cambios en las políticas de gasto entre las que se aplicaron antes de la pandemia y las implementadas posteriormente. En las primeras, además de la suspensión de la movilidad determinada por la Ley 27426, se encuentra la decisión de modificar los regímenes especiales a cargo de la ANSES. En efecto, en febrero se envió al Congreso un proyecto de ley con cambios en los regímenes de los funcionarios del Poder Judicial de la Nación y del Servicio Exterior de la Nación para disminuir la “generosidad” de dichos sistemas, que terminó siendo sancionado mediante la Ley 27546. La gran mayoría de los efectos sobre el gasto de esta modificación no tiene impacto en el corto plazo (por ejemplo, el gradual aumento de la edad de retiro de 60 a 65 años para los funcionarios varones del Poder Judicial), aunque sí lo son el aumento de las alícuotas de los aportes personales al 18%, que repercute en los ingresos del sistema previsional.

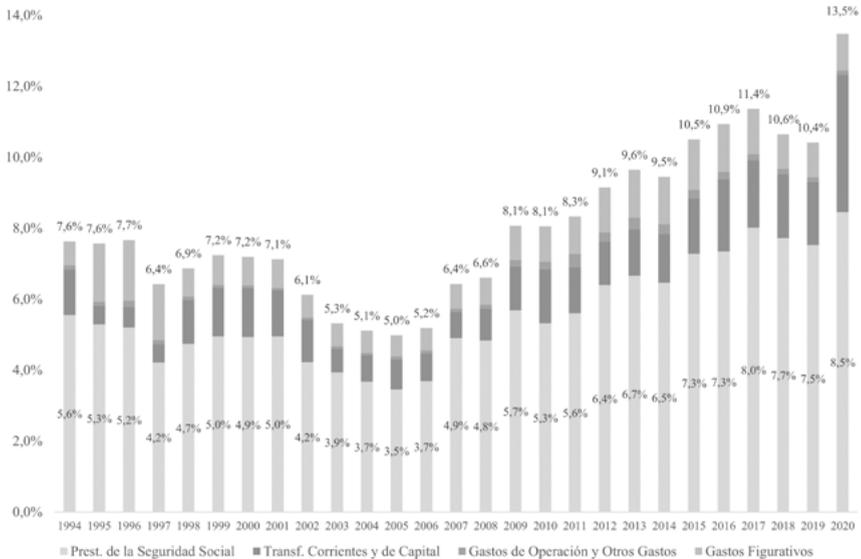
Luego del ASPO determinado por el presidente a partir de marzo de 2020, el énfasis de la política estuvo concentrado en intentar atenuar los efectos negativos sobre el empleo y los ingresos de los hogares afectados. En lo que respecta a la ANSES, la institución ejecutó el IFE y la ATP, además de que se pagaron sumas adicionales a los beneficiarios del SIPA, de la PUAM, de las PNC, AUH y del seguro de desempleo. Adicionalmente, en el caso de la AUH, el Decreto 840/2020 estableció de forma excepcional, en el marco de la emergencia sanitaria, que se consideraba cumplido el requisito de presentación de la libreta escolar de los años anteriores y, por lo tanto, todas las familias tenían derecho a cobrar el 20% restante de la prestación. También eliminó el tope máximo de cinco hijxs por familia para el cobro de la prestación, y redujo a dos años el requisito de residencia legal en el país para recibir la asignación.

### **Evolución del gasto público de la ANSES: 2016-2020**

El análisis de la evolución de las erogaciones de la ANSES nos muestra que luego de la caída del gasto que se produjo como consecuencia de la crisis de 2001-2002 y de la fuerte reducción en términos reales de las prestaciones a cargo

de la ANSES, aquel comienza a recuperarse a partir de 2006, manteniendo su trayectoria creciente desde ese año. Esto lo podemos explicar, en primer lugar, por la ampliación de la cobertura previsional asociada a las moratorias, que impactó plenamente a partir de dicho año. En 2009, la tendencia creciente se consolidó con la aplicación de la ley de movilidad previsional (que permitió que todos los haberes crecieran en términos reales) y con la creación de la AUH, por lo que ese año es el primero del siglo XXI en el cual la ANSES supera el nivel de gasto de la década de los noventa. Desde 2015 el gasto público de la ANSES comenzó a superar la barrera del 10% del PIB y se mantiene en ese nivel, con un promedio de 11,4% durante 2016-2020, y que alcanzó un valor récord de 13,5% del PIB en 2020. Este incremento no solo se explica por la caída del PIB en 2020, sino también como consecuencia de las erogaciones extraordinarias destinadas a atenuar la caída de los ingresos de la población por la pandemia, entre las que se destacan el IFE y la ATP (1% y 0,8% del PIB, respectivamente), pero también las sumas extras abonadas a beneficiarios previsionales, de la AUH y del seguro de desempleo (que agregadas representan 0,1% del PIB).

**Gráfico 2. Gasto público de la ANSES por tipo (1994-2020).  
En porcentaje del PIB**



Fuente: elaboración propia basada en información de la ANSES y del INDEC.

Si analizamos los gastos de la ANSES de acuerdo con la clasificación económica, el principal rubro está constituido por las prestaciones de la seguridad social, en el que se engloban las erogaciones en jubilaciones y pensiones tanto del SIPA (régimen general, regímenes especiales, moratorias y cajas provinciales transferidas) como del resto de regímenes a cargo del organismo, como la PUAM, las PNC de vejez y madres de siete hijxs, excombatientes de Malvinas y ex presos políticos, además de las pensiones extraordinarias como las que perciben los expresidentes, entre otros. La explicación de las oscilaciones que podemos observar en el gasto en las prestaciones previsionales, que crecieron hasta llegar al 8% del PIB en 2017, para luego caer en los años siguientes y recuperarse hasta llegar al 8,5% en 2020 (en este caso, explicado por la fuerte caída del PIB por la pandemia),<sup>10</sup> responde a diversos factores. En primer lugar, en 2014 se implementó una nueva moratoria previsional que implicó un aumento en la cantidad de beneficios del SIPA; sin embargo, como fue acotada en el tiempo, sus efectos se atenuaron luego de 2016. En segundo lugar, influye la movilidad previsional, que permitió que las prestaciones ganasen en términos reales en los años 2015 y 2017, aunque en 2016, y especialmente desde 2018, los aumentos estuvieron por debajo de la inflación. Este hecho explicó la caída del gasto en 2018 y 2019, cuando los haberes en términos reales cayeron 14,5% en esos dos años. En 2020, con la movilidad suspendida y reemplazada por aumentos por decreto, las jubilaciones y pensiones también perdieron contra la inflación, pero el contexto fue muy distinto: el PIB se desplomó un 9,9% y el gasto en prestaciones de la seguridad social se incrementó, como ya mencionamos, al 8,5%. Finalmente, y como comentamos antes, en 2016 se crearon dos programas en el ámbito previsional mediante la Ley 27260: la reparación histórica y la PUAM. Ya anticipamos que la PUAM, aunque presenta una tendencia creciente, todavía no tiene un impacto fuerte en el gasto (0,1% del PIB en promedio para 2017-2020) debido a la alta cobertura previsional de la Argentina, superior al 90%, mientras que la reparación histórica tiene un impacto mayor (0,4% del PIB en 2017-2020).<sup>11</sup> De hecho, la puesta en marcha de esta reparación explica que, en un contexto de caída de las prestaciones reales, el gasto en prestaciones de la seguridad social no se redujera en mayor magnitud durante 2018-2019 (aunque a costa de una distribución más desigual, como se muestra en Rottenschweiler, 2020).

---

<sup>10</sup> En 2021 se espera que este valor vuelva a una magnitud similar a la de 2019.

<sup>11</sup> La reparación histórica y la PUAM se implementaron en la segunda mitad de 2016, por lo que se omite ese año en el cálculo para no distorsionar su peso en el gasto.

Dentro de las prestaciones de la seguridad social, también debemos tener en cuenta el traspaso hacia la ANSES de las PNC por vejez y de madres de siete hijxs en 2017 desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con la lógica consecuencia de un mayor peso de este rubro en el gasto total del organismo. Sin embargo, esto refleja solamente una modificación en la registración del gasto, ya que previamente se contaban dentro de los gastos figurativos, que igualmente eran financiados por la ANSES.

El cuadro 2 permite analizar la evolución del gasto en prestaciones de la seguridad social por sus distintos componentes. En él puede observarse que las prestaciones del régimen general <sup>12</sup> y de la moratoria son los que tienen mayor peso, pero también que la reparación histórica y la PUAM, junto con las PNC, han aumentado su participación en el total.

**Cuadro 2. Estructura del gasto de la ANSES en prestaciones de la seguridad social (2015-2020). En porcentaje del PIB y del total del gasto**

		Régimen General	Reparación Histórica	Moratoria	Ex-Cajas Pciales.	Ex-Combatientes y Ex-Presos Políticos	PUAM y PNC	Total
2015	En % del PIB	4,1%	-	2,7%	0,3%	0,1%	-	7,3%
	En % del total	57,0%	0,0%	37,6%	4,6%	0,8%	0,0%	100,0%
2016	En % del PIB	4,1%	0,0%	2,8%	0,3%	0,1%	0,0%	7,3%
	En % del total	55,7%	0,5%	38,6%	4,4%	0,8%	0,0%	100,0%
2017	En % del PIB	4,2%	0,4%	2,9%	0,3%	0,1%	0,1%	8,0%
	En % del total	52,5%	4,9%	36,7%	3,8%	0,7%	1,4%	100,0%
2018	En % del PIB	4,0%	0,4%	2,7%	0,3%	0,1%	0,3%	7,7%
	En % del total	51,3%	5,7%	34,6%	3,5%	0,7%	4,2%	100,0%
2019	En % del PIB	3,9%	0,4%	2,6%	0,3%	0,1%	0,3%	7,5%
	En % del total	52,0%	5,2%	34,2%	3,5%	0,7%	4,3%	100,0%
2020	En % del PIB	4,4%	0,4%	2,9%	0,3%	0,1%	0,4%	8,5%
	En % del total	52,2%	4,8%	34,3%	3,3%	0,7%	4,7%	100,0%

Fuente: elaboración propia basada en información de la ANSES y del INDEC.

El segundo componente de importancia dentro del gasto de la ANSES son las transferencias corrientes, que representan 2,3% del PIB en 2016-2020. El programa más relevante en este rubro corresponde al sistema de asignaciones familiares, tanto en su esquema contributivo para trabajadorxs en relación de

<sup>12</sup> Dentro de las prestaciones del Régimen General, se encuentran las asociadas a los regímenes especiales y diferenciales a cargo de la ANSES, que se registran presupuestariamente en el mismo subprograma.

dependencia y monotributistas como en el no contributivo para beneficiarixs previsionales y el de la AUH. El gasto en el sistema de asignaciones familiares fue del 1,3% en promedio para el período bajo análisis, y el mayor peso correspondió a la AUH, que representó el 0,7% del PIB en 2020, seguido por las asignaciones familiares para lxs trabajadorxs activxs, que significó un 0,5% del PIB en ese año. En 2016, como consecuencia de los aumentos otorgados para el componente contributivo y la ampliación a lxs monotributistas,<sup>13</sup> el gasto en asignaciones familiares creció del 1,1% del PIB al 1,3%, valor que se mantuvo durante el período.

Es importante marcar que dentro de las transferencias corrientes se incluyen las partidas destinadas al IFE (1% del PIB) y a la ATP (0,8%), lo cual explica que el gasto en transferencias de la ANSES, más que duplicarse, pasó de representar el 1,8% del PIB en 2019 al 3,9% en 2020.

El resto de las partidas incluidas dentro del ítem analizado no son demasiado relevantes cuantitativamente, aunque podemos destacar las transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) originadas en las retenciones que se practican sobre los haberes de jubilados y pensionados. Finalmente, recordemos que en 2018 el programa Progresar, cuyas partidas corresponden a transferencias corrientes, fue traspasado al Ministerio de Educación, por lo que desde ese año no se reflejan en las cuentas de la ANSES.

Los gastos figurativos, que son el rubro que sigue en términos de importancia a las prestaciones de la seguridad social y a las transferencias corrientes, son transferencias de fondos que la ANSES realiza a otros organismos, como las destinadas a las entidades militares o de fuerzas de seguridad para financiar sus pasividades, las que se hacían para el pago de PNC del Ministerio de Desarrollo Social, etcétera. Este componente del gasto se ha reducido en los últimos años, ya que mientras que en 2015 representaba el 1,4% del PIB, en 2020 ese valor alcanza el 1% del PIB. La principal explicación está asociada al traspaso de parte de las PNC a la órbita de la ANSES desde fines de 2017, por lo que desde esa fecha esas erogaciones se registran en el organismo como prestaciones de la seguridad social. Este cambio es neutro desde el punto de vista fiscal, ya que como mencionamos anteriormente, en ambos casos la ANSES igualmente financiaba las erogaciones.

Finalmente, el último rubro agrupa los gastos operativos y de capital de la ANSES, de escaso impacto cuantitativo. En este componente se encontraba el

---

<sup>13</sup> Un mayor detalle de la explicación del aumento del gasto se puede ver en Rottenschweiler y Calabria (2016).

gasto en el programa Conectar Igualdad, que fue transferido en 2016 a la órbita del Ministerio de Educación con otro formato, lo cual explica la reducción del peso de estas partidas en el presupuesto de la ANSES desde ese año.

### **¿Qué pasó con los recursos de la ANSES?**

Durante el período 2016-2020 se produjeron modificaciones que afectaron los recursos de la ANSES. El primero de estos cambios se produjo en noviembre de 2015, todavía en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, cuando un fallo de la Corte Suprema de Justicia estableció la inconstitucionalidad de la deducción del 15% de la masa coparticipable bruta (también llamada precoparticipación) que se dirigía a la ANSES, y ordenó que se dejara de realizar esa detracción a Córdoba, San Luis y Santa Fe, tres provincias que habían iniciado la demanda judicial en esa línea. Luego de ese fallo, la presidenta firmó el Decreto 2635/2015 que estableció el cese de la deducción a todas las provincias, decisión que fue revertida por el presidente Mauricio Macri mediante el Decreto 73/2016, por el fuerte impacto fiscal sobre las cuentas de la ANSES. Por este motivo, se estableció una devolución gradual del 15%, hasta llegar a la devolución completa en 2020, cuando la ANSES dejaría de recibir esta precoparticipación. Igualmente, debido a que el Tesoro nacional compensó la pérdida de estos recursos, esto no implicó cambios en los recursos de la seguridad social.

En segundo lugar, la Ley 27260 de 2016, además de crear los dos programas mencionados en la sección anterior, estableció la posibilidad de realizar un blanqueo de activos (denominado “sinceramiento fiscal”) por parte de residentes en el país que no hubieran declarado el total de su patrimonio a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con la afectación específica de dichos recursos al financiamiento de la reparación histórica. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los ingresos por ese concepto fueron de carácter extraordinario, y solo se registraron en 2016 y 2017 (1,3% del PIB en 2016 y 0,4% en 2017). Debido a que en un primer momento los recursos del sinceramiento fiscal superaron las erogaciones de la reparación histórica, el saldo resultante fue invertido por el organismo y dichas rentas también fueron utilizadas para financiar los pagos que implicaba el programa, aunque cuando dichos fondos se agotasen, deberían comenzar a utilizarse las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Sin embargo, en 2020 se aprobó la Ley 27574 de Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, que estableció que las erogaciones del

programa no podían financiarse con recursos del FGS, lo cual en la práctica implica que deba hacerse con rentas generales. De esta forma, el financiamiento de la reparación histórica terminó con la misma lógica que la PUAM, que desde su creación fue financiada por el Tesoro.

Como ya dijimos, a fines de 2017 se firmó el Consenso Fiscal entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que entre varios puntos estableció cambios que afectaron el financiamiento de la ANSES. En lo que respecta a los ingresos, dentro de los recursos tributarios del organismo se reemplazó el impuesto a las ganancias por el impuesto a los débitos y créditos bancarios (conocido como “impuesto al cheque”). Esta modificación implicó una ganancia en términos fiscales para la ANSES, ya que los montos percibidos en concepto de dicho tributo son superiores a la asignación que recibía del impuesto a las ganancias.

Otro cambio de importancia que se produjo hacia el final de 2017 (con efectos a partir de 2018) fue el establecimiento de un mínimo no imponible para la deducción de las contribuciones patronales, que aumentaría de forma gradual hasta 2022, de manera conjunta con la convergencia de las distintas alícuotas existentes hasta esa fecha, mediante la Ley 27430 de 2017. Esta política afectó directamente el financiamiento de la seguridad social, ya que los impuestos al trabajo son la principal forma de financiar las prestaciones contributivas. La Ley 27541 de 2019 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, aprobada apenas asumido el nuevo gobierno de Alberto Fernández, congeló los aumentos del mínimo no imponible desde 2020 como una forma de mejorar las cuentas fiscales.

Esta última ley también creó un nuevo impuesto, el “impuesto para una Argentina inclusiva y solidaria”, más conocido por sus siglas, del impuesto P.A.I.S. Este fue establecido sobre las compras y consumos en moneda extranjera, con una afectación específica a la ANSES del 42% del total recaudado por dicho tributo, para hacer frente a las crecientes erogaciones del organismo.

Por último, nos podemos concentrar en los efectos de la pandemia sobre los recursos de la ANSES. Además de los lógicos asociados a la caída de la actividad económica y que repercutieron sobre los recursos que dependen de la misma, el gobierno tomó medidas de reducción y diferimientos de contribuciones patronales para los sectores más afectados, que significaron menos ingresos por cotizaciones a la seguridad social para la ANSES. De forma adicional, la ANSES también suspendió los cobros de las cuotas y condonó el pago de los intereses durante 2020 de los créditos que había otorgado el organismo a

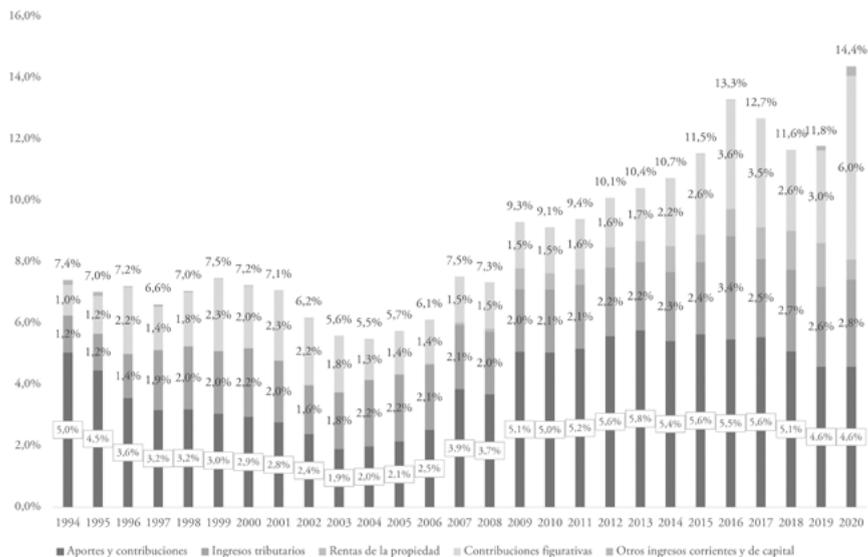
diversos beneficiarios de la seguridad social durante los años anteriores, como se menciona en el primer capítulo de este libro.

### **Evolución de los recursos de la ANSES: 2016-2020**

En lo que respecta a la evolución de los recursos de la ANSES por tipo para el período 1994-2020, podemos destacar cómo se han incrementado en línea con las erogaciones, promediando en el período 2016-2020 el 12,7% del PIB, aunque este valor está muy afectado por lo sucedido en 2020, cuando alcanzaron el 14,4% del PIB. En efecto, durante 2020 el organismo recibió partidas extraordinarias del Tesoro (contabilizadas en las contribuciones figurativas) para hacer frente, como ya se señaló, a las erogaciones de los principales programas creados para morigerar los efectos negativos de la pandemia sobre los ingresos de la población, el IFE y la ATP, lo cual explica que las contribuciones figurativas casi se hayan duplicado entre 2019 y 2020.

Sin embargo, 2020 no ha sido el único año del período analizado afectado por ingresos extraordinarios, ya que durante 2016 y 2017 se percibieron recursos del blanqueo impositivo propulsado por la administración del presidente Mauricio Macri, que se registraron en los ingresos tributarios. Este aspecto que remarcamos es importante, porque si sumamos las modificaciones que se han hecho en la estructura de financiamiento de la ANSES (reemplazo del impuesto a las ganancias por el impuesto a los débitos y créditos bancarios, creación del impuesto P.A.I.S, etcétera), podemos ver las dificultades que se han presentado para organizar un esquema de financiamiento sostenible para la institución.

**Gráfico 3. Recursos de la ANSES por tipo de ingreso (1994-2020).  
En porcentaje del PIB**



Fuente: elaboración propia basada en información de la ANSES y del INDEC.

Para estudiar con mayor detalle lo sucedido en el período 2016-2020 con los recursos de la ANSES, nos concentraremos en su composición. Debido a que es una institución de la seguridad social que administra el sistema previsional, de asignaciones familiares y seguro de desempleo, de naturaleza contributiva, su principal financiamiento proviene de los aportes y contribuciones a la seguridad social, que promediaron un 5,1% del PIB en 2016-2020. En el análisis del período, podemos observar la caída registrada en 2018 y 2019, en línea con la creación del mínimo no imponible para las contribuciones patronales, además de la caída del salario real, que fue del 15,6% acumulado en esos dos años. En 2020, pese a la pandemia, se detuvo la tendencia decreciente de los ingresos por aportes y contribuciones, ya que el sector asalariado formal, en promedio, no tuvo una caída tan fuerte como la economía en general. Los salarios del sector privado registrado disminuyeron 1% en términos reales durante 2020, y la cantidad de trabajadorxs registradxs cayó 1,8% entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020 (MTEySS, 2021). Además, se suspendió el aumento del mínimo no imponible para las contribuciones patronales previsto para 2020 y

los años siguientes, lo cual también colaboró en evitar una caída de los recursos en ese rubro. De forma consistente con lo mencionado, no sorprende que los ingresos en concepto de contribuciones a la seguridad social disminuyeran con respecto al lustro previo (2011-2015) cuando promediaron 5,5% del PIB.

Otro aspecto que podemos marcar es que, si bien la seguridad social se ha construido históricamente en torno al mercado de trabajo formal y su principal fuente de financiamiento ha estado asociada a las cotizaciones a la seguridad social, la realidad muestra que para su sostenimiento se ha requerido la utilización de otros recursos, especialmente de rentas generales. Esto está en línea tanto con las nuevas funciones que ha asumido la ANSES en este siglo como con la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social hacia el sector de lxs trabajadorxs informales y desocupadxs. En efecto, en el período 2016-2019<sup>14</sup> los aportes y contribuciones representaron el 41,9% del total de los recursos de la ANSES, mientras que, en 1994, el año en el cual se implementó la reforma que incorporó a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), ese guarismo fue del 68,1%. Recordemos que dicha reforma implicó que solo se destinaran a la ANSES la recaudación en concepto de contribuciones patronales (que además fueron reducidas en la década del noventa), mientras que los aportes personales de lxs trabajadorxs se destinaban al sistema elegido, de capitalización o de reparto.

Como acabamos de decir, la ANSES no solo se financia con aportes y contribuciones a la seguridad social, sino que también cuenta con recursos provenientes de rentas generales: los ingresos tributarios y las contribuciones figurativas. Los ingresos tributarios implican afectaciones específicas de impuestos al financiamiento de la ANSES, y en 2020 están compuestos por el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a los débitos y créditos bancarios (impuesto al “cheque”), el impuesto a los combustibles, el adicional sobre los cigarrillos, el monotributo impositivo y el impuesto P.A.I.S. Este componente de los recursos también muestra los efectos de las decisiones de política implementadas, ya mencionadas, como el reemplazo desde 2018 del impuesto a las ganancias por el impuesto al cheque, el sinceramiento fiscal de 2016 y 2017, y la creación del impuesto P.A.I.S a fines de 2019. Además, en las fórmulas de movilidad previsional implementadas en el período 2009-2017 y a partir de

---

<sup>14</sup> Consideramos 2019 en lugar de 2020 debido a que la composición de 2020 está afectada por las transferencias del Tesoro a la ANSES para financiar las políticas de transferencias de ingresos en el marco de la pandemia.

2021, los recursos tributarios tienen una participación explícita del 50% en la misma, lo que indica la importancia de su análisis.

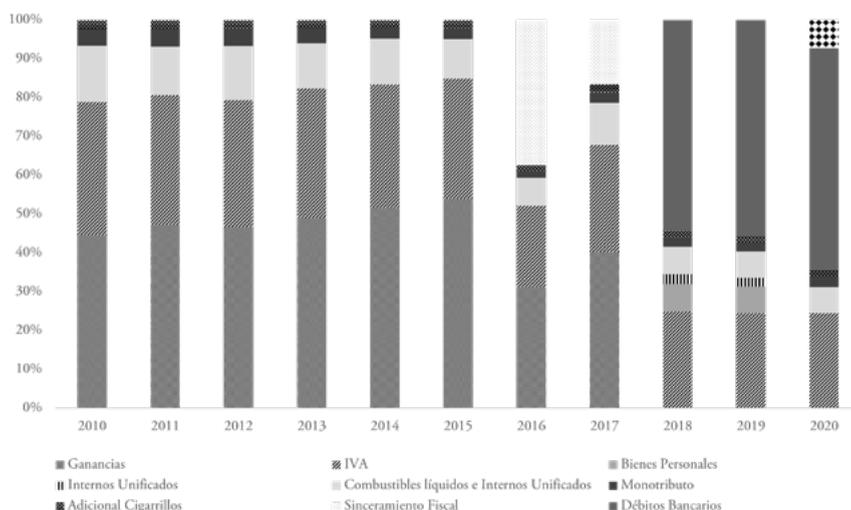
De hecho, en el nuevo índice de movilidad jubilatoria aprobado por la Ley 27609 de 2021 se estableció una cláusula de “legislación constante”, reglamentada por el Decreto 104/2021, a fin de aislar los aumentos otorgados por la aplicación de dicha fórmula de las modificaciones tributarias que se pudieran dar. En efecto, la cláusula mencionada establece que para el cálculo de la variación interanual de los recursos tributarios por beneficio (necesario para la fórmula de movilidad) se deben tomar valores homogéneos en los períodos considerados, es decir, los mismos tributos, con idénticas alícuotas, bases imponibles y porcentaje de asignación presupuestaria a la ANSES, mientras que para los beneficios se deben tomar los mismos tipos de prestaciones.

La necesidad de establecer la legislación “constante” para el cálculo de la movilidad a partir de la variación de los recursos tributarios la observamos al analizar el gráfico 4. En efecto, la composición de los ingresos tributarios se ha modificado fuertemente en el período 2016-2020, tanto respecto de los años anteriores como dentro del mismo ciclo. De hecho, ya en los años previos podemos notar un incremento del peso del impuesto a las ganancias a partir de una menor actualización del mínimo no imponible y de los tramos del tributo, con respecto a los aumentos salariales y también por el aumento del salario real en el período. En 2015, el impuesto a las ganancias representaba más del 50% de los ingresos tributarios de la ANSES, lo cual hacía muy sensible la fórmula de movilidad vigente con respecto a cambios normativos en el tributo. En 2016 y 2017 se destaca el sinceramiento fiscal,<sup>15</sup> que implicó recursos extraordinarios para la ANSES (ver supra, del 1,3% y 0,4% del PIB, respectivamente). Finalmente, el reemplazo del impuesto a las ganancias por el impuesto a los débitos y créditos bancarios desde 2018 hizo que ese tributo se convirtiera en el principal componente de los recursos tributarios.

---

<sup>15</sup> Los recursos provenientes del sinceramiento fiscal se excluyeron del cálculo de la movilidad por su naturaleza extraordinaria.

**Gráfico 4. Ingresos tributarios de la ANSES por tipo (2010-2020).  
En porcentaje del total**



Fuente: elaboración propia basada en información de la ANSES.

Las contribuciones figurativas corresponden a recursos que recibe una institución que consolida en el presupuesto de la APN. Básicamente, en el caso de la ANSES, se trata de ingresos transferidos desde el Tesoro nacional hacia el organismo, entre los que hasta 2015 se destacaba el 15% de la coparticipación bruta de impuestos con afectación específica a la institución, cuyo porcentaje fue disminuido progresivamente a partir de 2016 hasta ser eliminado por completo en 2020 como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de Justicia mencionado anteriormente. Este porcentaje fue reemplazado por transferencias del Tesoro (que se registran también como contribuciones figurativas); finalmente, dentro de esta partida se cuentan los recursos que transfiere el Tesoro para solventar las erogaciones de ciertos programas presupuestarios de la ANSES, cuyo financiamiento depende de la Administración Pública nacional, tales como la PUAM, ex presos políticos, etcétera, y las que son para cubrir las necesidades financieras del organismo.

El mayor peso que las contribuciones figurativas empiezan a tener a partir de 2014 es el resultado del aumento de la asistencia del Tesoro a la ANSES, para poder financiar el deterioro de las cuentas fiscales del organismo, que siguió acentuándose desde 2015 en adelante. Al mismo tiempo, dicha asistencia

está en línea con la caída en términos reales de la precoparticipación, debido principalmente a la devolución de los recursos a las provincias que se dio desde 2016 (que tiene que ser compensada por el Tesoro), pero también por el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas (Cetrángolo y Grushka, 2020). En 2020, como consecuencia de la necesidad de implementar políticas extraordinarias (que quedaron a cargo de la ANSES) para morigerar los efectos negativos de la covid-19 en los ingresos de la población, y que no podían ser financiadas con los recursos generales del organismo, las contribuciones figurativas llegaron a 6% del PIB.

El aumento de la asistencia financiera del Tesoro también se explica como un mecanismo para hacer frente a la separación entre fuentes contributivas y no contributivas, uno de los objetivos planteados a partir de 2016, y que se expresó en la creación de la PUAM con financiamiento específico de rentas generales, a diferencia de lo que fueron las moratorias, financiadas con los recursos propios de la ANSES. Debido a este factor que mencionamos, en 2016 las contribuciones destinadas a financiar programas específicos de gasto alcanzaron el 0,4% del PIB, el doble que el año anterior (Calabria, Grushka y Zirulnik, 2020). Con respecto a los aportes del Tesoro sin asignación específica, en 2016 y 2017 alcanzan el 1,8% y el 1,9% del PIB, respectivamente, mientras que en 2015 había sido del 0,9% del PIB, y menor en años anteriores (Calabria, Grushka y Zirulnik, 2020). Este aumento se explica por las mayores necesidades fiscales del organismo en un contexto de aceleración del aumento del gasto en relación con sus recursos “genuinos” (ingresos por aportes y contribuciones, impuestos con afectación específica, etcétera).

Las últimas fuentes relevantes de financiamiento de la ANSES son las rentas de la propiedad, que cobran importancia a partir de 2009 con la estatización de las AFJP y el traspaso de sus activos al FGS. En este rubro se contabilizan las rentas líquidas asociadas a activos financieros, como intereses de plazos fijos, bonos, etcétera, que representaron, en promedio, 1% del PIB en 2016-2020. Podemos destacar que durante 2020 las rentas de la propiedad representan 0,6% del PIB, menos que la mitad de 2019, como consecuencia de la suspensión de cuotas y condonación de intereses a los beneficiarios de jubilaciones y pensiones y de la AUH que tenían créditos otorgados por la ANSES, entre otros factores macroeconómicos.

Por último, en otros ingresos corrientes y de capital se registra el resto de los recursos de la ANSES, con una importancia marginal desde el punto de vista cuantitativo. Sin embargo, a partir de 2019 observamos cómo se incrementan en línea con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 27467 de 2018, que

determina que los recursos del FGS destinados al programa de reparación histórica debían contabilizarse como recursos de capital. Este resultado es una muestra del impacto fiscal de dicho programa que, si bien contó con los recursos iniciales y extraordinarios del sinceramiento fiscal, provocó un aumento permanente del gasto previsional. Por este motivo, y como ya se mencionó previamente, la Ley 27574 de 2020 estableció que la reparación histórica no pudiese ser financiada con el FGS.

### **Evolución del resultado fiscal: 2016-2020**

El resultado fiscal de la ANSES resulta de considerar el total de ingresos y de egresos del organismo, de acuerdo con el esquema ahorro-inversión-financiamiento (AIF) que publica el Ministerio de Economía. Sin embargo, su análisis puede prestar a confusiones sobre la verdadera situación fiscal de la ANSES, en la medida que dentro de los ingresos se cuentan las transferencias del Tesoro, que si bien pueden estar dentro de los ingresos habituales de la institución (financiamiento de programas específicos, asignación de la coparticipación bruta, etcétera), también pueden estar destinadas a financiar su déficit “puro”. Es decir, el resultado total podría mostrar un superávit de la ANSES gracias a los aportes que pueda realizar el Tesoro para financiar la diferencia entre los ingresos y gastos habituales. Las limitaciones del esquema AIF para obtener una adecuada medición del resultado de la ANSES son marcadas en Calcagno (2020) y están en consonancia con nuestro trabajo.

La advertencia que hicimos en el párrafo anterior, acerca de la necesaria atención al tratamiento de los aportes del Tesoro, cobra especial importancia en 2020, pues debido a la pandemia, la ANSES incurrió en gastos extraordinarios como el IFE y la ATP que aumentaron sus necesidades de financiamiento por parte del Tesoro nacional, en un contexto de caída de la recaudación en términos reales.

La dificultad de analizar las cuentas fiscales de la ANSES y su interpretación en términos de la sustentabilidad del organismo se observa en el estudio de los trabajos empíricos que se concentran en ese objetivo. En ellos encontramos diferentes formas de mostrar el resultado de la ANSES, ya sea considerando solo la parte previsional (Cetrángolo y Grushka, 2020), o el organismo en su conjunto, como lo hacen Beccaria, Danani y Rottenschweiler (2018), Calabria, Grushka y Zirulnik (2020) o Calcagno (2020), aunque con ajustes con respecto a lo que surge del esquema AIF. La misma institución informa en su página web dos formas de observar su resultado fiscal, una es la tradicional que

sigue el esquema AIF del Ministerio de Economía y la otra no considera las rentas del FGS y presenta, entre las aplicaciones financieras, exclusivamente las erogaciones correspondientes a la cancelación de deuda previsional.

En lo que respecta a nuestro trabajo, no pretendemos hacer un análisis exhaustivo de la situación fiscal de la ANSES y de los inconvenientes para hacerla (como sí desarrolla Calcagno, 2020), sino que queremos mostrar la evolución de las tensiones fiscales en el transcurso de los últimos años, y cómo eso está en línea con los cambios en las decisiones de gasto y recursos que analizamos.

Para este fin, consideramos el resultado financiero de la ANSES sin las contribuciones y los gastos figurativos,<sup>16</sup> al cual le descontaremos los ingresos extraordinarios en concepto del sinceramiento fiscal de 2016 y 2017, y también los gastos extraordinarios asociados a la pandemia (IFE, ATP y bonos extraordinarios a beneficiarios previsionales, AUH y seguro de desempleo), y los gastos que son financiados con transferencias específicas del Tesoro (PUAM, asignaciones familiares de los empleados públicos, etcétera). Los resultados a los que llegamos se observan en el gráfico 5.

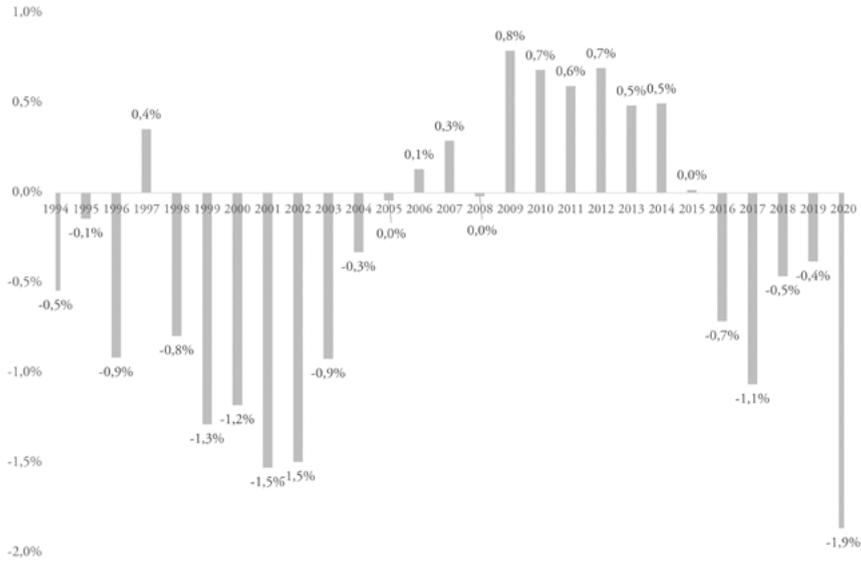
Podemos observar que el resultado así definido se incrementa desde 2003 hasta 2012, año a partir del cual los gastos empiezan a crecer más que los ingresos. Sin embargo, el resultado continuó siendo positivo hasta 2015, año en el cual se registró un leve superávit del 0,02% del PIB. En 2016, la tendencia se modifica y se alcanza un déficit del 0,7% del PIB, y en 2017 llega al 1,1% del PIB. Es importante remarcar que llegamos a estos resultados al excluir los ingresos extraordinarios del sinceramiento fiscal (1,3% y 0,4% del PIB, respectivamente para dichos años). Luego, el resultado mejora como consecuencia de la fuerte caída en términos reales de los haberes previsionales que se dio en 2018 y 2019. Este deterioro en las cuentas fiscales de la ANSES es lo que explica la preocupación, tanto del gobierno de Mauricio Macri como del de Alberto Fernández, sobre el impacto presupuestario de la fórmula de movilidad previsional.

En 2020, como consecuencia de la pandemia y aun sin considerar las erogaciones extraordinarias de la ANSES, y con la fórmula de movilidad suspendida, el déficit ascendió al 1,9% del PIB. Se espera que, en 2021, cuando se recupere parte de la fuerte caída del producto registrada en 2020, este guarismo mejore.

---

<sup>16</sup> La inclusión de las *contribuciones y los gastos figurativos* permite calcular el resultado fiscal de la ANSES, pero al incluirse (dentro de las contribuciones) la asistencia financiera del Tesoro nacional para atender posibles déficits y no contar con información sobre dichas partidas para todos los años, se prefiere realizar el cálculo sin las mismas para evitar un sesgo no deseado.

**Gráfico 5. Resultado fiscal antes de contribuciones de la ANSES (1994-2020). En porcentaje del PIB**



Nota: no se incluyen las contribuciones y los gastos figurativos, los recursos extraordinarios del “Sinceramiento Fiscal” y los gastos extraordinarios relacionados con la covid-19, además de los gastos que son financiados con transferencias específicas por parte del Tesoro nacional.

Fuente: elaboración propia basada en información del Ministerio de Economía, del INDEC y de Calabria, Grushka y Zirulnik (2020).

## Conclusiones

En este capítulo analizamos la evolución de la situación fiscal de la ANSES durante el período 2016-2020, que comprende el gobierno de Cambiemos y el primer año de la presidencia de Alberto Fernández, signada por la pandemia de covid-19. De esta forma, presentamos las principales modificaciones en el sistema de seguridad social que tuvieron impacto presupuestario en el organismo, mostrando la evolución tanto de los gastos como de los ingresos y del resultado fiscal.

Los cambios analizados en el período bajo estudio reflejan la marcha y contramarcha de las decisiones de gobierno en términos de la seguridad social.

El patrón común es la necesidad de lograr la sustentabilidad fiscal de las cuentas de la ANSES, en un contexto en el que el aumento de las erogaciones del organismo con respecto a sus recursos ha generado la necesidad de recurrir a fuentes adicionales de financiamiento, además de buscar mecanismos para atenuar el aumento del gasto. Esto lo podemos observar tanto a partir de decisiones que afectan las erogaciones (reemplazo de la moratoria por la PUAM, cambios en la fórmula de movilidad) como de los recursos (sustitución del impuesto a las ganancias por el impuesto a los débitos y créditos bancarios, sinceramiento fiscal, creación del impuesto P.A.I.S, aumento de las transferencias del Tesoro). Sin embargo, estas decisiones conviven con otras que van en sentido contrario (como la creación de un mínimo no imponible sobre las contribuciones patronales), lo cual muestra que todavía está pendiente una discusión sobre el sistema previsional en la Argentina, relacionada con el nivel de cobertura y de las prestaciones que debiera tener, así como de sus fuentes de financiamiento. La irrupción de la covid-19, y su impacto sobre la economía, trajo una pausa sobre esta discusión estructural, durante la cual la ANSES cobró un rol vital de carácter presupuestario para morigerar sus efectos negativos sobre la población, mediante la administración de programas de emergencia y de medidas adicionales que intentaron mejorar los ingresos de las familias.

## Bibliografía

- ANSES (2020). “Ley de Movilidad de la Seguridad Social: hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones”. Dirección Estudios de la Seguridad Social, ANSES.
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia y Rottenschweiler, Sergio (2018). “Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social en Argentina, 2003-2017 (¿y después?)”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bertranou, Fabio; Casalí, Pablo y Cetrángolo, Oscar (2019). “¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino”. *OIT Cono Sur Informes Técnicos*, n° 9.
- Calabria, Alejandro; Grushka, Carlos y Zirulnik, Federico (2019). “Análisis de la evolución del financiamiento y gasto de la ANSES en el período 2008-2019”. Documento presentado en las 53° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.

- Casanova, Luis; Calabria, Alejandro y Rottenschweiler, Sergio (2014). “Financiamiento de la extensión de la previsión social, la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras”. Documento presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Misiones.
- Calcagno, Leonardo (2020). “La sustentabilidad de la seguridad social argentina: cómo medir el déficit de la ANSES (1993-2019)”. *Realidad Económica*, vol. 43, n° 333, pp. 39-62.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2020). “El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 208, CEPAL.
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014). “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2019). *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, Claudia y Rottenschweiler, Sergio (2020). “Exposición de y ante la Comisión Bicameral Mixta de Movilidad Previsional Ley 27.541”.
- Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2019). “Capítulo 3. La armonización previsional: el desafío de homogeneizar la protección jubilatoria en la Argentina”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados. Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines: UNGS.
- Grushka, Carlos (2014). “Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- (2017). “Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050”. ANSES, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Buenos Aires.

- La Ruffa, Graciela; Gaya, Raúl; Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos (2019). *Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2021). “Situación y evolución del trabajo registrado”. Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas.
- Rottenschweiler, Sergio (2020). “Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, n° 34, pp. 67-92.
- Rottenschweiler, Sergio y Calabria, Alejandro (2016). “Evolución reciente y perspectivas de las Asignaciones Familiares en la Argentina: una discusión sobre cobertura, incentivos y financiamiento”. Documento presentado en la LI Reunión Anual de la AAEP, Tucumán.

**Segunda parte**  
**La seguridad social: problemas, disputas y**  
**derechos de grupos específicos**



# Capítulo 4

## Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs

### Búsqueda de reconocimiento y demandas de protección

*María Victoria Deux Marzi y Susana Hintze\**

*¿Es posible asociar nuevas protecciones a las situaciones laborales que generan estas formas de organización de la producción, pero también de la reproducción? Una respuesta positiva lleva a otra pregunta: ¿qué nuevos derechos son necesarios para garantizar la seguridad colectiva de estas formas de trabajo?*

Hintze, Deux Marzi y Costa (2011: 239)

## Presentación

Este capítulo es el tercero de los cuatro libros de la serie “Protecciones y desprotecciones”, en el que nos ocupamos del tema de la limitada protección de lxs trabajadorxs autogestionadxs. Resulta lamentable tener que comenzar aclarando que no ha habido cambios sustanciales en las condiciones de la protección en los

---

\* *M. V. Deux Marzi*: CONICET/UNGS. Facultad de Ciencia Política y RR. II., Universidad Nacional de Rosario.

*S. Hintze*: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

diez años transcurridos desde que tratamos por primera vez las preguntas que encabezan este capítulo y que formaron parte de las inquietudes del primero.

Frente a tal situación es aún más relevante recordar lo que dijimos en la introducción del primer libro sobre la importancia de la identificación de la capacidad de protección de la seguridad social para distintas categorías de trabajadorxs; importancia que deviene de la capacidad de la seguridad social para constituir grupos sociales diferentes a partir de determinar destinatarixs y alcances de la protección, las condiciones de acceso y las garantías de la misma. Los grupos sociales constituidos, se diferencian entre sí tanto por la materialidad inmediata de los servicios y beneficios a los que acceden como por el proceso social a través del cual se reconoce el merecimiento de tal protección (Danani y Hintze, 2011). En esa línea, el proceso de mayor peso desde hace una década ha sido la lucha de lxs trabajadorxs de la economía popular por su reconocimiento como sujetos de derecho con hitos significativos entre 2015 y 2021, período abarcado por este volumen.

En el primer libro de la serie, Gonzalo Vázquez se preguntaba quiénes son lxs trabajadorxs autogestionadxs y su relación con otra categoría relacionada, la de trabajadorxs asociativxs, deteniéndose en las diferencias y similitudes entre estas dos categorías. “¿Constituyen un mismo conjunto? ¿Se superponen en su totalidad estos conjuntos o solo parcialmente?” (Vázquez, 2011: 200).

Los procesos de asociatividad entre trabajadorxs junto con la autogestión de sus prácticas dan lugar, según este autor, a la conformación de organizaciones económicas caracterizadas por los siguientes rasgos (que aquí presentamos de manera resumida): i) son *emprendimientos asociativos* porque agrupan a dos o más trabajadorxs provenientes de distintas unidades domésticas que se unen voluntariamente para llevar adelante de manera coordinada y sistemática (bajo diversas formas organizativas, inscriptas o no legalmente) actividades productivas y de servicios que les permitan alcanzar objetivos comunes, vinculados a la reproducción de sus condiciones materiales de existencia; ii) no surgen de la existencia de un capital que busca ser valorizado, sino de las capacidades de trabajo de sus integrantes, recurso central que junto con los demás disponibles, ellos mismos organizan y gestionan de acuerdo con sus propios intereses; iii) la reproducción de la vida de lxs trabajadorxs no es el medio, sino el fin de estos emprendimientos, que están orientados a la satisfacción de sus necesidades y no a la acumulación de ganancias y capital; iv) son *emprendimientos autogestionados*, porque no existe en ellos un dueño o dueña o un patrón o patrona, sino que el conjunto de lxs trabajadorxs que los integran son colectivamente propietarixs y poseedorxs de los medios de producción; v) llevan adelante actividades de

producción de bienes y servicios, principalmente destinados a la venta en los mercados y la generación de ingresos monetarios, también es posible que una parte de la producción sea distribuida directamente entre lxs trabajadorxs y destinada al autoconsumo, o bien al intercambio o trueque en mercados solidarios; vi) las prácticas y relaciones sociales se apoyan en el reconocimiento de valores, tales como solidaridad, confianza y pluralismo, tanto hacia adentro del grupo de trabajadorxs como hacia afuera, en las relaciones con la comunidad de la que forman parte. Vázquez remarca que este conjunto de rasgos construye un modelo o tipo ideal, y que no necesariamente aparecen todos juntos en las experiencias realmente existentes.

En el primer libro destacamos las características de este tipo de trabajadorxs que siguen aún presentes e inciden en su baja protección: no tienen expresión como categoría ocupacional en los sistemas estadísticos, condición indispensable para su reconocimiento y visibilidad; no son tampoco incluidos en la seguridad social como sujetos de derecho; acceden a la cobertura de la previsión social y la salud a través de una herramienta fiscal como el monotributo y desde 2004 mediante el monotributo social; deben contratar sus propios seguros de riesgos del trabajo y no gozan de seguro de desempleo (Hintze y Vázquez, 2011).

En el segundo libro (Deux Marzi y Hintze, 2014) analizamos en detalle las limitaciones de las formas de acceso a la seguridad social de estxs trabajadorxs, encuadrando el análisis en el cooperativismo de trabajo. Y al igual que habíamos hecho en el primer libro, continuamos registrando las posiciones de sus organizaciones de representación sobre el tema y en la normativa.

Entrando ya en la tercera década del siglo, ¿de qué hablamos entonces cuando nos referimos a este conjunto de trabajadorxs, asociativxs y autogestionadxs? ¿Qué otros aspectos o elementos es necesario incorporar en el análisis?

Desde hace un tiempo y en particular en artículos en los que analizamos las políticas implementadas para atender la pandemia de covid-19 durante el año 2020 (Deux Marzi y Hintze, 2020; Hintze, 2020) recurrimos a la denominación amplia de economía popular, social y solidaria (EPSS) para referirnos a la economía popular compuesta en gran medida por trabajadorxs individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales; a las organizaciones socioeconómicas de la economía social con una historia de siglo y medio en nuestro país como las cooperativas y mutuales y también a las modalidades asociativas que, en algunos casos, se fueron generando en las últimas décadas –como empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, organizaciones para el cuidado, entre otras– y

que son conocidas en América Latina como economía solidaria. Tomando en cuenta las diversas y ricas conceptualizaciones desarrolladas en el campo en las últimas décadas, en esta agregación partimos del reconocimiento de la fuerte heterogeneidad de estas formas de trabajo, sus valores y prácticas. Cuando estas se realizan colectivamente se encuentran representadas en ellas buena parte de los rasgos del trabajo asociativo autogestionado reseñados más arriba siguiendo a Vázquez (2011).

Retomemos aquí las preguntas de este autor sobre la asociatividad y autogestión para pensar ahora los componentes de la EPSS: “¿Constituyen un mismo conjunto? ¿Se superponen en su totalidad estos conjuntos o solo parcialmente?” Dicho de otro modo: ¿qué es lo que tienen en común estas economías y le da sentido a su inclusión en una denominación común?

Por una parte, comparten entre sí la ausencia de un vínculo laboral asalariado y consecuentemente la independencia de un patrón o patrona o empleador o empleadora. Al mismo tiempo, construyen relaciones de trabajo, de producción y de propiedad distintas de las propiamente capitalistas, centradas en la autoorganización de las capacidades y disposiciones para el trabajo (Deux Marzi y Pisaroni, 2019). Comparten también el reclamo por el reconocimiento de las condiciones particulares de su trabajo y por el acceso al derecho a la protección de la seguridad social.

Desde hace ya varios años la economía popular ha adquirido fuerte presencia en el ámbito público, especialmente a partir de la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011 y de la aprobación de la Ley 27345 en 2016 de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular”, impulsada por esta y otras organizaciones de trabajadorxs desocupadxs, informales o por cuenta propia. Desde junio de 2020, con la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) adquiere mayor impulso público. Como señalan Deux Marzi y Pisaroni (2019), si bien los integrantes de estas organizaciones pueden no estar generalmente asociados para trabajar y producir, sí lo hacen con fines reivindicativos y organizativos. Desde la perspectiva de quienes participan en los movimientos de la economía popular (EP), se trata de una categoría que reúne a quienes suelen ser definidos como “precarios”, “externalizados” y “de subsistencia” (Grabois y Pérsico, 2015), un sector de la clase trabajadora cuyos medios de producción están a su alcance y, por lo tanto, desde la óptica de la organización “tienen la posibilidad de auto-organizarse” (Fernández Álvarez, 2016: 73).

Es posible considerar entonces que el conjunto de la EPSS aúna tres elementos que se expresan en distintas magnitudes e intensidad en cada una de estas economías: asociatividad, autogestión y autoorganización. De los tres la autogestión del trabajo (personal, familiar, colectivo, comunitario) es el elemento con mayor presencia. Y es también el de mayor gravitación en relación con la preocupación de este capítulo: la protección de una forma de trabajo para la cual el capitalismo no ha elaborado dispositivos específicos, en tanto los más desarrollados son resultado de la lucha de lxs trabajadorxs en relación de dependencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y el peso político en el ámbito público de la economía popular como un actor económico organizado y en búsqueda de mayor institucionalización, en este trabajo nos referimos a la EPSS como un sector que reúne a los trabajadorxs asociativxs, autogestionadxs y autoorganizadxs para reproducir sus condiciones de existencia cotidiana. Está compuesta por trabajadorxs autoidentificados como tales en el marco de organizaciones de representación particulares y movimientos sociales, que desarrollan estrategias propias que les permiten hacer frente a la incapacidad estructural del capitalismo para generar empleos para todxs. Desde hace varias décadas sus integrantes han sido además identificados como sujetos de las políticas y promovidos estatalmente vía acciones de muy diverso tipo. Dentro de ellas, las que refieren a la protección de sus derechos son más recientes y muy limitadas.

En ese marco, el capítulo se estructura en la siguiente secuencia de exposición: con base en nuestra producción anterior y en el capítulo 2 de este libro, en el próximo apartado nos detenemos en las formas de protección vigentes y en los mecanismos compensatorios propuestos por las organizaciones de trabajadorxs, poniendo énfasis en los cambios ocurridos en los últimos cinco años. Luego nos ocuparemos de los contenidos político-culturales de la construcción de la protección de estas formas laborales, haciendo eje en los proyectos políticos generados *desde* abajo, resultado de las luchas de las organizaciones de la EPSS en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos. Finalmente, pondremos en diálogo ambos apartados con la finalidad de reconstruir los horizontes de protección hacia los que se dirigen las demandas y reivindicaciones, y las convergencias y divergencias que en el camino se entrelazan entre los *proyectos populares* y los impulsados por el Estado.

## **Las formas de protección vigentes: sus alcances y las desigualdades subyacentes**

En el apartado anterior definimos a la EPSS como un sector que reúne a aquellxs trabajadorxs que se asocian, autogestionan y autoorganizan sus capacidades de trabajo para reproducir sus condiciones de existencia cotidiana. El trabajo propiamente dicho pueden desarrollarlo de manera individual o en unidades productivas asociativas. Como hemos señalado, los sujetos de la EPSS no tienen expresión específica entre las categorías ocupacionales del sistema estadístico, y ello entraña problemas de visibilización y medición, así como de protección en cuanto sujetos de derechos.

En relación con el problema de la visibilización, lxs trabajadorxs de la EPSS están identificadxs en términos estadísticos “por defecto” como “trabajador por cuenta propia”, una categoría que reúne situaciones laborales muy diferentes, que van desde lxs profesionales independientes, a la cuenta propia de oficio hasta la cuenta propia de subsistencia. Esto imposibilita establecer las características particulares de este sector y sus dimensiones cuantitativas, por lo cual solo es posible manejarse con aproximaciones.<sup>1</sup>

El Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) iniciado en junio de 2020 (aunque ya había sido creado por ley en 2016, como veremos más adelante) representa el primer instrumento institucional dedicado a registrar a lxs trabajadorxs de la economía popular en su conjunto, con el objetivo de “conocer y visibilizar a este sector” como “el primer paso para su formalización” (ReNaTEP, 2021a: 3). Según el informe, desde su inicio hasta agosto de 2021 se inscribieron 2.830.520 de trabajadorxs, mayoritariamente jóvenes (dos tercios se encuentran entre los 18 y 35 años). La participación femenina también es preponderante y alcanza el 57,4%, porcentaje sensiblemente superior al observado entre lxs asalariadxs privadxs

---

<sup>1</sup> Dijimos ya que las estrategias laborales individuales o asociativas a partir de emprendimientos o cooperativas han sido intensamente promovidas por políticas públicas desde el inicio del siglo (Hopp, 2013; Vuotto, 2011). En ese marco, Arancibia (2018) estimó que de los cinco millones de puestos de trabajo creados entre 2003 y 2015, entre un 8 y un 10% fueron generados en el marco de trabajos familiares, autogestivos, asociativos y cooperativos, en gran medida promovidos mediante políticas públicas. Por otra parte, a mediados de 2020, funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) estimaban que el sector de la EP alcanzaba seis millones de trabajadorxs. Ver entrevista a Pablo Chena, director nacional de Economía Social y Desarrollo Local, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202007/485388-registro-economia-popular-trabajo-formal.html> (consulta: 9/6/21).

registradxs en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en el cual las mujeres representan el 33% de ese sector (MTEySS, 2020).<sup>2</sup>

Respecto de las formas organizativas del trabajo el 59,5% es individual. El 40,5% de lxs inscriptxs trabaja en formas organizativas colectivas, las de mayor peso son las organizaciones sociales y comunitarias (23%), cooperativas (7,9%) y en pequeños emprendimientos familiares o no (6,7%). También se registran proyectos productivos o de servicios inscriptos en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (1,8%) y núcleos de agricultura familiar (1,1%) (ReNaTEP, 2021b).

Merecen ser destacadas las condiciones de informalidad laboral que alcanzan proporciones abrumadoras ya que solo el 5,2% de lxs registradxs están inscriptxs en alguna categoría tributaria (el 4,65% como monotributistas sociales y el resto en su mayoría en la primera categoría del régimen general).<sup>3</sup> Si consideramos además que solo el 22,4% percibe los beneficios de la asignación universal por hijo (AUH), resulta evidente que se trata de colectivos ampliamente desprotegidos, en términos cuantitativos y frente a las contingencias para las que protege el sistema (ReNaTEP, 2021a, esta información no fue incluida en el último informe).

Al mismo tiempo, como parte del sector de lo que hemos denominado economía social y solidaria, en diciembre de 2020 el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) registraba 7.865 cooperativas de trabajo en las que se desempeñan 180.487 trabajadorxs asociadxs autogestionadxs. Ese mismo año se creó, en el ámbito del instituto, el Registro Nacional de Empresas Recuperadas que compila información referida a su localización, actividad económica y cantidad de trabajadorxs. A la fecha en la que se escribe este capítulo se encuentran registradas 425 empresas recuperadas en las que participan 15.898 trabajadorxs. Ninguno de los dos registros contiene información desagregada por géneros ni releva las condiciones de trabajo y el acceso a la seguridad social en el sector, aunque permiten establecer ciertas aproximaciones a las dimensiones de los contornos de este universo que podrían orientar la formulación de políticas.

---

<sup>2</sup> El formulario de inscripción incluye también una pregunta por autopercepción de géneros. El informe reporta un alto porcentaje sin respuestas y entre las respuestas destaca una tendencia similar a la distribución por sexo: 1.881 personas se autoperceben como feminidades trans, travesti; 1.299 como masculinidades trans y 1.809 se declaran como pertenecientes a otras categorías de género (ReNaTEP, 2021a).

<sup>3</sup> Datos correspondientes al mes de febrero de 2021.

En relación con la segunda dimensión (la protección en sí misma), el capítulo 2 de este volumen argumenta que estos colectivos laborales acceden a *formas inferiorizadas de protección social*, en tanto los instrumentos vigentes los sitúan “a la deriva frente a múltiples riesgos”, quedando “a medio camino entre la formalidad y la informalidad laboral”. Nos detenemos en esta cuestión.

La protección de estxs trabajadorxs es resultado de un largo proceso, en el cual hitos importantes por su permanencia son la creación del monotributo en 1998 (Ley 24977 y sus sucesivas modificaciones) y el monotributo social implementado desde 2004, ambos presentados en el capítulo 2, así como sus respectivos beneficios y cobertura. En 2009, y con el propósito de “permitir la inserción en la economía formal y el acceso a la igualdad de oportunidades” a pequeños contribuyentes, la Ley 26.565 crea un régimen especial de inclusión social y promoción del trabajo independiente a través de un monotributo promovido. Esta modalidad está pensada para aquellas personas que están comenzando su actividad independiente cuya facturación no excede ciertos límites, entre otros requisitos. El costo mensual de este tributo es equivalente al 5% de lo facturado en el mes anterior, y se destina al pago de aportes previsionales y de un seguro de salud (opcional).

Años después, y como respuesta a las demandas del sector, particularmente el representado por la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), por Resolución 463/2013 el INAES posibilita que las cooperativas puedan optar entre tres sistemas: el monotributo, el régimen que engloba el sistema de autónomos y, solo a los efectos previsionales, el sistema utilizado por trabajadorxs en relación de dependencia (Feser, 2014). Por sus costos, los dos últimos son mucho menos utilizados.

El cuadro 1 sintetiza los beneficios de las tres modalidades más utilizadas de monotributo para cada uno de los componentes de la seguridad social.

**Cuadro 1. Capacidad de protección del monotributo y del monotributo social (2021)**

<b>Componentes de la seguridad social</b>	<b>Monotributo</b>	<b>Monotributo promovido</b>	<b>Monotributo social</b>
<b>Previsional</b> Vejez Invalidez Fallecimiento	Beneficios: a) prestación básica universal (PBU) y b) retiro por invalidez o pensión por fallecimiento. Haber previsional: siempre será el de la mínima (en TODAS las categorías).	Ídem monotributo.	Ídem monotributo.
<b>Asignaciones familiares</b>	Beneficios: a) asignación por hijx; b) asignación por hijx con discapacidad; c) asignación prenatal y d) asignación por ayuda escolar anual. Incluidos hasta categoría H; desde I-K, solo acceden a prestación por hijx con discapacidad.	Ídem monotributo. Incluidos hasta categoría A.	Beneficios: a) AUH (incluye beneficio por discapacidad), b) asignación por ayuda escolar anual, c) asignación por nacimiento, d) asignación por adopción, e) asignación por embarazo para protección social y f) asignación por cuidado de salud integral.
<b>Salud</b>	Beneficios: a) Programa Médico Obligatorio previsto en el Sistema Nacional del Seguro de Salud para el contribuyente, con opción de sumar a su grupo familiar primario. Cobertura médico-asistencial por parte del INSSJyP al adquirir la condición de jubiladx o pensionadx.	Ídem monotributo.	Ídem monotributo.
<b>Riesgos de trabajo</b>	NO	NO	NO
<b>Seguro de desempleo</b>	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia a partir de información publicada por la ANSES y la AFIP.

Si bien los regímenes a través de los cuales lxs trabajadorxs de la EPSS acceden a las protecciones de la seguridad social ya habían sido creados, en el período que estamos analizando se incorporaron beneficios y se registraron cambios en la población alcanzada (cobertura horizontal). Sin embargo, como veremos más adelante, aún los niveles de cobertura resultan “inferiores” o incompletos respecto de los vigentes para lxs trabajadorxs asalariados.<sup>4</sup>

A continuación, presentaremos los principales cambios ocurridos en el período 2015-2021 con respecto a la visibilización de lxs trabajadorxs de la EPSS, sus unidades productivas y a su protección.

- 1) *Asignaciones familiares.* A partir del año 2016 los monotributistas tienen acceso a una parte de las asignaciones previstas en el subsistema contributivo: asignación por hijo (inicialmente hasta categoría I, desde marzo de 2021 alcanza hasta los inscriptos en H), asignación por hijo con discapacidad (hasta categoría K).
- 2) *Salario social y registro de la economía popular.* En el marco de la emergencia social –posteriormente prorrogada hasta 2019–, la Ley 27345 de 2016 establece la progresiva transformación de los programas sociales nacionales en un salario social complementario y la creación de un Registro Nacional de la Economía Popular en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. La norma, impulsada por organizaciones de este sector, se fundamenta en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” y en el mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecidos en el artículo 14 bis y 75 de la Constitución Nacional, y procura garantizar a estxs trabajadorxs “alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional” a partir de un salario cuyo valor alcanza el 50% del salario mínimo, vital y móvil (que desde marzo de 2021 es de \$21.600 con incrementos periódicos que lo llevarán a \$33.000 en febrero de 2022).

---

<sup>4</sup> Como indica Feser (2014), hasta 1992 la cotización previsional en las cooperativas de trabajo se hacía como trabajadorxs en relación de dependencia. Esto fue modificado por Resolución del INAC 183/92, complementada por una de la ANSES (784/92), en las que se disponía que de una cooperativa de trabajo debían ser consideradxs trabajadorxs autónomxs. La normativa imponía a la cooperativa la obligación de cubrir las enfermedades y accidentes de lxs asociadxs, debiendo ser esta protección igual o superior a la que establecían las leyes aplicables a lxs trabajadorxs de la actividad en general. Entre otras obligaciones establecía, además, que se debía implementar un sistema de salud para lxs asociadxs y su grupo familiar, satisfacer prestaciones dinerarias a herederxs por incapacidad parcial o total y muerte por enfermedades profesionales.

- 3) *Modificación del Registro de Efectores Sociales de Desarrollo Local y Economía Social (REDLyES)*. En 2018 por medio de la Resolución 14-MDS se introducen cambios restrictivos en las condiciones para acceder al REDLyES, creado en 2004 como requisito para gestionar el monotributo social. A partir de la vigencia de esta norma, se reduce la cantidad de bienes muebles registrables permitidos (de tres a dos), así como las motos y vehículos máximos permitidos (también de tres a dos). En 2020, la Resolución 157-MDS vuelve a redefinir las condiciones de acceso, reestableciendo los topes vigentes con anterioridad a la norma de 2018. Asimismo, elimina la obligatoriedad de optar por una cobertura de salud en el momento de inscripción al registro, y reduce las condiciones de acceso para lxs integrantes de cooperativas y proyectos productivos que deseen inscribirse.
- 4) *Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTEP)*. En junio de 2020 se instrumenta esta herramienta (prevista desde 2016 en la Ley 27345) que busca producir información como insumo para la planificación y desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo socioeconómico del sector. Según la Resolución 408-MDS, el registro está destinado a trabajadorxs individuales o colectivxs en unidades productivas con diversas modalidades organizativas, que generan “su propio trabajo con el objeto de producir, crear, circular y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo, el de su familia y/o el comunitario”. Asimismo, caracteriza a las unidades productivas por su situación asimétrica en el ámbito financiero, comercial o fiscal, posición que “condiciona los niveles de acceso a derechos, ingresos, capitalización, tecnificación, comercialización y productividad”. Si bien la inscripción no habilita el acceso directo a programas del MDS, se la considera una instancia previa para identificar y conocer la situación de lxs interesadxs y a la vez constituye el primer escalón de una “escalera de formalización individual y colectiva”. En palabras de la funcionaria a cargo de este registro, se trata además de una herramienta para reconocer los “contornos” del universo conformado por lxs trabajadorxs de la economía popular.<sup>5</sup>
- 5) *“Escaleras de formalización”*. En el marco de la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local (Secretaría de Economía Social, del MDS) y junto con la creación del ReNaTEP, se difunde una propuesta para la formalización de lxs trabajadorxs individuales y de las unidades productivas

---

<sup>5</sup> Entrevista a Sonia Lombardo, Directora Nacional del Registro de Efectores Sociales y Desarrollo Local, Secretaría de Economía Social, MDS (10/3/2021).

de manera escalonada, por etapas. Si bien algunas instancias e instrumentos propuestos aún no están vigentes, en la entrevista mencionada son identificados como parte de las disputas políticas y de sentidos que se plantean desde el área que conforma. A continuación, reconstruimos las etapas hacia la formalización que actualmente están institucionalizadas como programas o instrumentos del Estado (MDS, AFIP y ANSES, principalmente), y en el apartado siguiente revisaremos una propuesta que está siendo impulsada por el área del MDS a cargo del ReNaTEP y por las organizaciones con las que mantienen estrecho diálogo, en particular las nucleadas en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).

El escalonamiento para lxs trabajadorxs individuales supone como primer paso, la inscripción en el ReNaTEP. El segundo escalón asocia a la inscripción al régimen simplificado en la modalidad “monotributo promovido”, prevista por el “Régimen de inclusión social y promoción del trabajo independiente”, creado por la Ley 26565 en 2009. La tercera instancia ascendente implica el acceso al monotributo social y finalmente se espera que lxs trabajadorxs puedan inscribirse en el régimen simplificado a partir del pago del monotributo “convencional”.

En el caso de las unidades productivas, la escalera propuesta contempla un escalón aún no institucionalizado, al que nos referiremos en el siguiente apartado, como parte de las demandas que se formulan desde las organizaciones dentro y fuera del Estado, especialmente de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el INAES del Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP). En referencia a las formas productivas asociativas vigentes, el primer escalón está representado por los “proyectos productivos”, que si bien no constituyen una figura legal, están avalados por el MDS. Las siguientes instancias están todas asociadas a la conformación de cooperativas de trabajo, lo que en palabras de Sonia Lombardo representa “un salto sustantivo” para quienes buscan avanzar en la formalización de las unidades productivas. Así, le sigue en escala ascendente, según los requisitos para la formalización y las cargas tributarias que enfrentan, las “cooperativas sociales” (o de inclusión social) reconocidas por el INAES en la Resolución 1/2019 como aquellas “tendientes a lograr la inclusión de personas humanas en situación de vulnerabilidad social”, y que por ello realizan libros contables simplificados. Luego, las cooperativas inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (“cooperativas efectoras”) que están exentas de la declaración de IVA en las ventas al Estado y de las cargas sociales. Finalmente, las cooperativas de trabajo convencionales (organización prototípica del trabajo autogestionado

en la economía social y solidaria) representan el punto de llegada como forma organizativa en este escalonamiento, tal como está planteado hasta el momento.

Como se deduce de la descripción precedente, el escalonamiento propuesto busca promover la formalización de lxs trabajadorxs inscriptxs en el ReNaTEP, alcanzando como máximo los beneficios previstos por el régimen simplificado al que ya acceden trabajadorxs que incluimos en la economía social y solidaria (asociativxs autogestionadxs). Al respecto, consideramos que, si bien puede ser un paso sustantivo hacia el registro y visibilización del sector, los niveles de protección propuestos para la economía popular no introducen modificaciones respecto de la normativa ya vigente. En este sentido, plantean un horizonte de protección que, tal como hemos analizado en trabajos anteriores para el conjunto de lxs trabajadorxs autogestionadxs (Deux Marzi y Pisaroni, 2019; Deux Marzi y Hintze, 2014) y en el capítulo 2 de este libro, colocan a lxs integrantes de la EPSS en situación de fuerte desigualdad respecto de las protecciones a las que acceden lxs trabajadorxs asalariadxs.

Sintetizamos a continuación las principales desigualdades y, para una perspectiva más amplia, remitimos a la bibliografía antes citada.

- En relación con su *condición frente al Estado*, el acceso a la seguridad social a través del régimen simplificado inscribe a los sujetos como “pequeños contribuyentes”, asimilando su situación laboral a la de pequeños empresarios individuales, antes que trabajadorxs que autogestionan y autoorganizan sus capacidades de trabajo, como los definimos en este capítulo. Por otra parte, la incorporación a través del monotributo social incide poco en la cobertura horizontal, tal como lo muestran los datos del Informe ReNaTeP detallados anteriormente.
- Respecto de la *cobertura vertical* (capacidad de protección de la seguridad social en relación con los servicios y beneficios a los que acceden lxs trabajadorxs), lxs trabajadorxs de la EPSS están excluidxs de las prestaciones por desempleo y por riesgos del trabajo.
- La *cobertura de salud* equivale a prestaciones básicas, debiendo costear por separado todas aquellas que no estén incluidas en el Programa Médico Obligatorio (PMO). Tampoco cuentan con cobertura para su grupo familiar primario, debiendo afiliarse a sus miembros a través de una cotización adicional fija por cada unx de ellxs. Asimismo, numerosas obras sociales no admiten afiliadxs que derivan aportes provenientes del monotributo, lo que reduce las opciones de seguros efectivamente disponibles.

- En cuanto a la *cobertura previsional*, lxs trabajadorxs de la EPSS inscriptxs en el monotributo perciben un haber que se compone de la sumatoria de la prestación básica universal (PBU) y la prestación compensatoria (PC) para quienes aportaron en el sistema previsional previo a 1994 o una prestación adicional por permanencia (PAP) para lxs afiliadxs desde el cambio de sistema en 1994. Sin embargo, dado que esta sumatoria resulta inferior a la jubilación mínima, lxs monotributistas terminan percibiendo un haber correspondiente al monto de esta última, indistintamente de la categoría en la cual se encuentren inscriptxs (Casalí *et al.*, 2018). Además, si no logran alcanzar los treinta años de aporte a los 65 años (sin distinción de género), su destino es la PUAM.
- Con respecto a las *asignaciones familiares*, ya indicamos que a partir del año 2016 lxs monotributistas tienen acceso a una parte de las asignaciones previstas en el subsistema contributivo. Por su parte, los monotributistas sociales acceden mediante el régimen no contributivo a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE), y, mediante la AUH, también acceden a la cobertura por hijo con discapacidad y a la ayuda escolar anual. Sin embargo, a diferencia de lxs trabajadorxs asalariadxs, lxs monotributistas y monotributistas sociales no cuentan con las asignaciones por matrimonio, nacimiento y adopción, de pago único; tampoco cuentan con la asignación por maternidad, de corta duración.

Los puntos anteriores resumen las limitaciones de la protección de estxs trabajadorxs. A ello se suma que la irregularidad en los pagos de las cotizaciones genera la interrupción de las prestaciones o el derecho a estas, lo que afecta la cobertura horizontal al reducir la población que efectivamente accede a las protecciones. En el apartado siguiente volvemos sobre la desigualdad de derechos, pero ahora con la mirada puesta en cómo son problematizadas en los debates y propuestas que se dan tanto en las organizaciones de la EPSS como en algunas áreas del Estado.

## **Los contenidos político-culturales de la construcción de la protección**

Los cambios en las protecciones de los colectivos laborales que analizamos en el apartado anterior se produjeron al calor de tensiones y disputas de las

organizaciones de la EPSS y han ido instalando en la agenda pública –y concretando en algunos casos– distintos proyectos políticos. En este apartado nos ocupamos de ellos y de la relación entre propuestas de las organizaciones y respuestas estatales. En particular, nos preguntamos por su capacidad para articular demandas *urgentes* con la construcción de un *proyecto popular* gestado *desde abajo* que guíe y organice su repertorio de lucha y a la vez permee las propias políticas e intervenciones estatales.<sup>6</sup> Para mostrar el desarrollo actual de este proceso entendemos necesario enmarcarlo en sus antecedentes, las demandas y reivindicaciones “históricas” de la economía social y solidaria (presentes en volúmenes anteriores, que en términos generales continúan vigentes), entrelazadas con las de la economía popular, para luego detenernos en las características que asumen en el período 2015-2021.

A fines de siglo XX –y como consecuencia directa de las políticas neoliberales implementadas desde la década del setenta y retomadas con fuerza en la década del noventa– la crisis del empleo había llegado para quedarse y con ella se deshilachó el sueño de la sociedad de pleno empleo. En ese contexto surgieron por primera vez con fuerza movimientos de trabajadorxs desocupadxs, que a pesar de estar en esa condición seguían reivindicándose como trabajadorxs, y como tales exigían el acceso a derechos y garantías.

Es así que, en una primera etapa, que podríamos situar entre mediados de los noventa y el primer lustro del siglo, el movimiento piquetero ganó protagonismo e identidad, tanto por sus métodos de lucha como por la identificación con los *desocupados pobres* como el sector social al que representaban (Freytes Frey y Cross, 2007). Si bien existió gran heterogeneidad entre las diversas organizaciones piqueteras, cada una a su modo debió articular las necesidades de planes sociales, subsidios y recursos para lxs trabajadorxs, el barrio y la organización (“lo urgente”), con las demandas por trabajo formuladas en el marco de proyectos políticos autónomos que se posicionaban críticamente frente al Estado y al modelo económico que los excluía. Muchas de ellas generaron valiosas y perdurables experiencias de trabajo asociativo a partir de planes sociales.

---

<sup>6</sup> Nos basamos en un trabajo de Merklen (2005) en el que define a la politicidad popular como la “condición política de las personas englobando al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura política” (2005: 34). Tomamos este concepto porque entendemos que permite observar, por un lado, el conjunto de tensiones resultantes de las prácticas de determinados grupos sociales –en nuestro caso, las diversas formas de organización y representación de la EPSS– en la búsqueda de asegurar su supervivencia, proyectar un porvenir y contribuir a la creación de un horizonte común. Por el otro, porque brinda elementos para reconstruir los proyectos políticos populares.

En el mismo período, en el marco de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) se gestó un área específica que retomaba las demandas previamente formuladas por los movimientos de trabajadorxs desocupadxs y piqueterxs, y que se orientaba a representar a los trabajadorxs autogestionadxs, que luego, en 2005, se constituyó como Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA). En esta línea, buscaron visibilizarlos como “sujeto político y social emergente” para quienes debía implementarse un régimen fiscal y laboral que garantizara los mismos derechos que a lxs trabajadorxs asalariadxs (Vázquez, 2011: 223). En particular, en relación con la protección de lxs trabajadorxs, proponían “diseñar un plan de trabajo que abordara técnica y políticamente la problemática del acceso de los trabajadores autogestionados a la seguridad social” poniendo el eje tanto en “lo inmediato” –inclusión y mejora de las condiciones de acceso al sistema de seguridad social vigente– como en la formulación de “aportes a la construcción política de una propuesta superadora de ese sistema” (Chulman, 2008: 4).

En este contexto comenzaron a gestarse diversos proyectos políticos que, más allá de sus diferencias y reconfiguraciones posteriores, compartían dos aspectos fundamentales. Por un lado, reconocían a lxs desocupadxs y trabajadorxs asociativxs autogestionadxs como sujetos de derecho con potencia autónoma de un patrón o patrona, a quienes el Estado debía garantizar los mismos derechos reconocidos a lxs trabajadorxs asalariadxs. Por el otro, crearon organizaciones de representación de estos colectivos que, si bien inicialmente muchas de ellas se identificaron como *movimientos*, luego se formalizaron bajo dos formas jurídicas principales, emparentadas también con las identidades laborales en juego: las federaciones y confederaciones de cooperativas de trabajo y de trabajadorxs autogestionadxs, y las organizaciones sindicales que, sin tener personería gremial, luchaban por conseguirla.

En particular, a partir de 2006 y 2007 estas instancias organizativas y reivindicativas de segundo o tercer grado se multiplicaron, muchas de ellas se constituyeron en términos jurídicos, y formalizaron sus proyectos y propuestas con la formulación de anteproyectos de ley. A continuación, nos referimos en primer término a aquellas que adoptaron la institucionalidad cooperativa, para luego presentar el proceso de conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como la principal organización sindical de la economía popular.

Para las cooperativas de trabajo uno de los hitos de esta etapa fue el primer Encuentro Nacional de Cooperativas de Trabajo llamado “La Autogestión debate su futuro”, realizado en Chapadmalal en septiembre de 2006. Allí tuvieron

contacto por primera vez federaciones de reciente conformación –muchas de ellas, ligadas a cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción social de hábitat, impulsadas por diversos programas sociales–, la preexistente Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA), constituida en 1988; la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA), en 2005; federaciones de empresas recuperadas, luego nucleadas en la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA) en 2009, entre otras. Este proceso de confluencia entre las cooperativas y sus federaciones devino en la creación de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) en 2009, como una organización gremial de tercer grado que agrupa a más de cuarenta federaciones de cooperativas de trabajo y ochenta mil trabajadorxs de todo el país y que forma parte de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).<sup>7</sup>

En este período y fuertemente impulsadas por la CNCT, se gestaron diversos anteproyectos de ley para modificar el régimen cooperativo y mutual y lograr una ley específica de cooperativas de trabajo. A los dos proyectos de ley presentados en el año 2010 (sistematizados en Deux Marzi y Hintze, 2014) le siguió la formulación de un anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo propuesto por la FECOOTRA-CNCT en 2012 y otro de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales elaborado por el propio INAES junto a entidades del sector. La presentación de este último se realizó en diciembre de 2014 y se organizó a partir de veintidós foros de debate desarrollados en todo el país y convocados por la CNCT, entre otras entidades del sector. Allí no solo se trató lo referente al anteproyecto de ley federal, sino que también se consideró el anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo redactado por la CNCT. Si bien ninguno de los anteproyectos logró su aprobación parlamentaria, el proceso dejó como resultado una activa participación de lxs trabajadorxs cooperativistas, quienes compartieron sus experiencias, problemáticas y propuestas de solución, en la búsqueda de un marco legal propio y específico para las cooperativas de trabajo (Sosa, 2015). Asimismo, quedó en evidencia la coexistencia de diferentes proyectos políticos para el sector, que no lograron consolidar una única propuesta de ley para presentar ante el Congreso de la Nación.

En síntesis, como saldo de esta etapa podríamos destacar la consolidación de numerosas organizaciones de trabajadorxs autogestionadxs que, si bien

---

<sup>7</sup> Según sus declaraciones, focalizan sus principales esfuerzos en lograr que tanto las federaciones nacidas de la recuperación de fábricas o empresas como aquellas originadas en el año 2003, creadas a partir de planes de inserción social, tengan continuidad laboral y puedan ser autosustentables. Extraído del sitio Ruta Argentina de las Cooperativas: <https://rutacoop.com.ar>. Sitio web institucional de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo: <http://www.cnct.org.ar/>.

ganaron protagonismo y visibilidad, no lograron confluír en un proyecto político común que disputara recursos y sentidos al Estado. Ello, a pesar de que en uno de los anteproyectos tenía fuerte participación el organismo que entiende específicamente en materia cooperativa y mutual.<sup>8</sup>

En el mismo período comenzó a gestarse con fuerza una organización que convocaba a lxs trabajadorxs desocupadxs, informales y militantes sociales. En el año 2011, en un acto conmemorativo del día del trabajador realizado en el Teatro Verdi en el barrio de La Boca, se elaboró un documento fundacional de lo que luego sería la CTEP. En él se fundamentaba la necesidad de una organización popular a partir de la confirmación de que “los derechos y conquistas del movimiento obrero son ‘piezas de museo’, privilegios de un sector cada vez más pequeño de la sociedad” (Grabois y Pérsico, 2014). Sostenían (y aún lo hacen) que el trabajo asalariado dejó de representar la relación social predominante a partir de la emergencia y expansión de un sector económico atravesado por cuatro fracturas: de derechos, en tanto se trata de trabajadorxs precarizadxs; institucional, por no estar reconocidxs por el Estado; en la responsabilidad empresarial que lxs “externaliza” con contratos precarios y los ubica en posiciones subordinadas en la cadena de valor; y de la productividad en tanto la baja capitalización inciden en su escaso rendimiento (Grabois y Pérsico, 2015).

Como consecuencia, proponían la *organización económica y sindical* de estxs trabajadorxs, definidos como “informales, precarios, externalizados y de subsistencia”, excludxs de los derechos y de las instituciones, cuyas unidades económicas no pueden garantizarles condiciones dignas y estables de trabajo. La organización *económica* consiste en la creación y administración de unidades productivas que garanticen la creación y distribución de bienes y servicios que permitan generar ingresos y mejorar la calidad de vida de lxs trabajadorxs y sus familias (cooperativas, asociaciones, emprendimientos, mutuales, obras sociales, etcétera). La *organización sindical* es concebida como “un gran sindicato nacional de trabajadores de la economía popular (de oficios y actividades varias)”. Asimismo, distinguen ramas –por oficio, por actividad o por sector ocupacional– para negociar cuestiones particulares; proponiendo la unidad entre trabajadorxs formales y trabajadorxs de la economía popular a partir de la unión en una central sindical.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Resulta destacable también que el trabajo conjunto entre la CNCT, la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS y el INAES posibilitara que lxs trabajadorxs asociadxs a cooperativas de trabajo optaran por el régimen previsional previsto en el régimen de autónomos o el régimen de relación de dependencia (ver punto anterior y en especial la nota 4).

<sup>9</sup> Se refieren al espacio de la Confederación General del Trabajo (CGT).

También en 2011 y en este marco, la CTEP se conformó como organización de lxs trabajadorxs de la economía popular y sus familias, demandando para ello su reconocimiento como entidad gremial. Cuatro años después, a pocas horas de finalizar el gobierno de Cristina Kirchner, el MTEySS le otorgó la personería social, formalizando así el derecho a la representación de un sector de trabajadorxs que hasta el momento no estaban reconocidos como tales.<sup>10</sup> Según la perspectiva de esta organización, la economía popular lejos de definirse como “otra economía” es una de las expresiones de la economía global de mercado y particularmente de la dinámica de acumulación del capital. Por lo tanto, a la vez que se separan de los diversos enfoques de economía social y solidaria (ESS), proponen algunas innovaciones significativas. Por un lado, encuentran en la EP una categoría social que unifica a una población heterogénea, y logra procesar colectivamente en términos de clase una amplia diversidad de trayectorias, experiencias, actividades y formas organizativas (Fernández Álvarez, 2018). Por otra parte, identifican dos atributos principales de estos colectivos laborales sobre los cuales construyen sus demandas y reivindicaciones: su condición de trabajadorxs y la ausencia de derechos como tales. En este sentido, la CTEP extiende así una demanda por derechos que busca equiparar a lxs trabajadorxs de este sector con el resto de la clase trabajadora formal.

El período del que se ocupa este libro, que abarca desde el inicio del gobierno de la Alianza Cambiemos hasta 2021, está marcado sobre todo en los primeros años por el protagonismo de este nuevo sujeto político, la organización que los representa y su proyecto orientado a la conquista de derechos y a la formulación de demandas específicas relativas a las ramas de actividad en las que se organiza la CTEP.

---

<sup>10</sup> La primera acción del gobierno del presidente Macri en relación con la CTEP fue dejar sin efecto la personería social, debido a que no había sido publicada en el Boletín Oficial. La obtuvieron finalmente unos meses después. Al respecto señala Grabois (s/f: 5): “en el marco de nuevas negociaciones, se logró un texto ordenado un tanto más específico: la resolución 32/16-MTEySS [...] publicada en el Boletín Oficial del 2 de febrero de 2016. Esta norma crea un régimen de agremiación complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical vigente en la Argentina, que hasta entonces únicamente contemplaba la situación de los trabajadores en relación de dependencia”. La norma establece el “Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas” en el que se podrán inscribir “entidades representativas de trabajadores que se desempeñen en la economía popular y en las empresas recuperadas o autogestionadas” (arts. 1 y 2 de la resolución).

La organización alcanzó gran visibilidad pública a través de movilizaciones sociales numerosas<sup>11</sup> y acciones de gran impacto junto con procesos de negociación con el gobierno. En esta clave puede leerse la lucha por la Ley de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de economía popular” impulsada públicamente desde agosto de 2016 y aprobada en diciembre de ese año (Ley 27345). En el apartado anterior presentamos los contenidos principales de la ley, entre ellos la transición de los programas sociales a un salario social complementario (mínimamente realizada) y la creación del ReNaTEP (que se concretaría muchos años después, con otro gobierno). En este apartado agregamos que la implementación de un salario social si bien ha constituido en los hechos una política de transferencia condicionada de ingresos, sus fundamentos evocan necesidades tradicionalmente asociadas al salario y la seguridad social. Por ello, es posible entender que los contenidos político-culturales de esta medida refieren a un proceso de reconocimiento de derechos y necesidades, que hallaron un camino normativo en el marco de un ciclo de gobierno que estuvo orientado por intereses y motivaciones contrapuestas.

Es necesario recordar que la relevancia del movimiento de la economía popular, al que estamos aludiendo, se produjo en un contexto signado por el despliegue del proyecto político neoliberal en el nivel nacional, con implementación de políticas de ajuste como la reformulación o discontinuidad de programas sociales, el aumento de tarifas, el desmantelamiento de diversas áreas del Estado, que tuvieron como consecuencia el aumento de la desigualdad social y el deterioro de las condiciones de vida de muchxs trabajadorxs representadxs por la CTEP y del conjunto del trabajo autogestionado.

Durante dicho ciclo las tensiones entre las demandas urgentes por programas sociales y la lucha por el reconocimiento como trabajadorxs autónomxs del capital y del Estado se acentuaron. Basamos esto último en dos argumentos principales. Por un lado, el crecimiento cuantitativo de la desocupación y la pobreza a lo largo del período derivaron en el consecuente aumento de lxs trabajadorxs que “se inventan” su trabajo para subsistir. Por el otro, la creciente financiarización y endeudamiento de los sectores populares derivó en su inserción en circuitos de captación fiscal y financiera acentuando las condiciones de explotación (Arango, Chena y Roig, 2017).<sup>12</sup> Como consecuencia, sus demandas

---

<sup>11</sup> En particular merecen ser destacadas las multitudinarias marchas del 7 de agosto, día de San Cayetano, que ayudaron a forjar la unidad de los diferentes movimientos y prepararon el camino para la conformación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

<sup>12</sup> En esta línea, el discurso de las organizaciones nucleadas en la CTEP se orientó fuertemente a señalar que a pesar de ser trabajadores sin patrón existen procesos de explotación y desvalorización

articulan pedidos urgentes en respuesta al hambre con un proyecto político amplio sintetizado en la consigna “Tierra, Techo y Trabajo”.<sup>13</sup>

Entre los hechos significativos del período señalamos que unos días después del cambio de gobierno en diciembre de 2019, las organizaciones nucleadas en la CTEP, la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán dieron comienzo a un sindicato único denominado Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), con el que proponen “seguir peleando por los derechos del sector de la Economía Popular con mayor unidad, fuerza y organización” y mantienen la intención de ingresar a la CGT “para pelear junto al movimiento obrero organizado”.<sup>14</sup>

La implementación del ReNaTEP (cuya institucionalización se remonta a 2016 y al cual nos referimos en el apartado anterior) se efectivizó recién en junio de 2020 en plena pandemia, traccionado principalmente por las organizaciones que asumieron la gestión de la Secretaría de Economía Social del MDS. En el acto de lanzamiento, el ministro Daniel Arroyo reconoció la trayectoria de lucha que le dio origen y su carácter de derecho: “Los proyectos tienen más fortaleza cuando crecen de abajo hacia arriba y tienen una fuerza social atrás. Y eso es lo que sucede con el Registro”; agregó que se esperaba un registro masivo “que vaya sumando instrumentos de crédito, apoyo y acompañamiento y que sea un trampolín para construir un nuevo derecho”.<sup>15</sup>

---

del trabajo, y de captación de plustrabajo (principalmente por medio del consumo) configurando lo que denominan un “patrón oculto” (Grabois y Pérsico, 2015)

<sup>13</sup> “La CTEP, la CCC, Somos Barrios de Pie, el Frente Popular Darío Santillán, junto con otras organizaciones sociales y sindicales, vienen exigiendo la Emergencia Alimentaria desde hace más de dos años porque es insostenible la situación de hambre que se vive en los barrios populares, con comedores y merenderos que ya no dan abasto. Pareciera que el resultado electoral sacó a la luz una situación que las organizaciones intentan visibilizar hace tiempo desde su trabajo en los barrios, y no está en discusión la prioridad de dar respuesta urgente al hambre. Primero la Emergencia Alimentaria para luego seguir peleando por un país que garantice Tierra, Techo y Trabajo a toda la población”. CETEP, Noticias, 10/9/2021: “Los movimientos populares van al Congreso por la emergencia alimentaria”. Disponible en <https://ctepargentina.org/los-movimientos-populares-van-al-congreso-por-la-emergencia-alimentaria/>

<sup>14</sup> CETEP, Noticias, 21/12/2019: “Nació la UTEPE”. Disponible en: <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/>.

<sup>15</sup> A su vez Emilio Pérsico, dirigente del Movimiento Evita y secretario de Economía Social del MDS remarcó que el registro es “un primer paso para reconocer a esos trabajadores y trabajadoras, y luego seguir desarrollando otras herramientas de formalización, en que puedan acceder a facturar a través del monotributo productivo, a una obra social y seguir por un camino ascendente para garantizar todos los derechos que tiene que tener un trabajador”. MDS, 4/6/2021: “Lanzamos el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)”. Dispo-

En 2021 el recorrido previo de la CTEP-UTEP adquirió una nueva dimensión con la obtención de un marco jurídico que le dio sustento legal a su representación colectiva y a las peticiones e iniciativas que presenten para el desarrollo de la actividad. El instrumento es el Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica (Resolución 118/2021-MTEySS). El ministro Claudio Moroni lo presentó del siguiente modo: “Lo que hemos hecho es rearmar una regulación existente de modo tal que estos movimientos sociales puedan tener un esquema de representación formalizado, puedan formalizar su organización con sus estatutos, con sus sistemas electorales, con todo un régimen similar a los que tienen las asociaciones sindicales, pero respetando la naturaleza de lo que representan” en tanto es necesario reconocer “estas otras formas de trabajo, que se van a insertar en el sistema productivo de otros modos, pero que también merecen el reconocimiento y la protección del Estado”.<sup>16</sup>

Los integrantes de la economía social y solidaria llegaron al cambio de signo del gobierno nacional fuertemente afectados en su actividad productiva. Durante el período anterior se observa una baja fuerte del número de cooperativas.<sup>17</sup> En el caso de las cooperativas de trabajo, en parte debido a la desaparición de programas sociales que las promovían o sencillamente por no poder continuar

---

nible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamos-el-registro-nacional-de-trabajadores-y-trabajadoras-de-la-economia-popular-renatep> (consulta: 21/4/2021).

<sup>16</sup> El registro funciona en el ámbito del MTEySS y abarca a las asociaciones que nuclean a lxs trabajadorxs del sector (que se desempeñen de manera individual o colectiva), entre otros considera a los siguientes: “autónomos, prestadores de tareas eventuales, ocasionales o changas, vendedores ambulantes, ocupantes de puestos callejeros, personas dedicadas a la recuperación de residuos o a trabajos de cuidado en espacios comunitarios, venta en pequeñas ferias, agricultura familiar, venta de artesanías, cuidado de automóviles, lustrado de zapatos, cooperativas de trabajo y pequeños emprendimientos promovidos por programas sociales”. Los requisitos que deben cumplir las asociaciones que soliciten la inscripción en el Registro son: presentar las actas de las asambleas de constitución, un proyecto de estatuto, una lista de afiliados con DNI y descripción de actividad, fijar un domicilio y zona de actuación y poseer un patrimonio básico de afectación y las bases de su conformación. MTEySS, 10/4/2021: “El Ministerio de Trabajo crea el Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-trabajo-crea-el-registro-de-asociaciones-de-trabajadores-de-la-economia>.

<sup>17</sup> Utilizando como fuente el buscador de entidades de la página web del INAES, Gustavo Sosa (2018) registró las cooperativas con matrícula nacional vigentes entre 2015 y 2017. En 2015 se aprobaron 2.085 matrículas cooperativas, de las cuales 1.919 (92%) correspondieron a cooperativas de trabajo; en 2017 el número se redujo a una cuarta parte (543 matrículas, 501 eran de trabajo, 92% del total).

con la actividad, por los elevados costos de los servicios y de los insumos importados, y por la caída de la demanda. Ello derivó en que muchas cooperativas dejaran de llevar al día sus papeles e incluso perdieran por ello sus matrículas, mientras otras no llegaron a conformarse por los desincentivos y las restricciones desde el Estado. Mario Cafiero, presidente del INAES asumido en diciembre 2019, denominó lo ocurrido en el gobierno de la Alianza Cambiemos como un “cooperativicidio” enmarcado en la concepción del mercado que sostenía.<sup>18</sup>

Los reclamos se evidencian en los documentos elaborados durante el proceso electoral de 2019 por numerosas confederaciones de cooperativas y mutuales, empresas recuperadas y organizaciones de la economía popular. Los presentaremos en orden cronológico.

En el mes de mayo se llevó a cabo el Primer Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular, en el que estuvieron presentes más de ochenta organizaciones de todo el país de la agricultura familiar, campesina, indígena, pyme y asociativa, de la EP y la ESS. Fue elaborado un documento de conclusiones del foro que además de plantear reivindicaciones específicas de corto y mediano plazo, en materia de protección social reclamaba la eliminación de la cobertura universal de salud (CUS) y su sustitución por un sistema universal y gratuito, con enfoque transversal de género y multicultural; también salarios, remuneraciones y seguridad social en períodos estacionales y contraestacionales.<sup>19</sup>

En julio, las federaciones y confederaciones emitieron el documento “Mensaje de las cooperativas y mutuales argentinas a los candidatos en las próximas elecciones nacionales”, en el que proponían que “los trabajadores asociados en cooperativas cuenten con los mismos derechos de protección social que el trabajador asalariado” y “que el trabajo asociado sea reconocido como una relación que favorece la defensa de los derechos del trabajador”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Mario Cafiero consideraba que dicho gobierno se caracterizó por perseguir cooperativas, y llegó a cancelar la mitad de las matrículas, “se dedicaron a hacer una auditoría sobre todas las cooperativas y mutuales del país, fue un cooperativicidio”. Entrevista radial, 15/2/2020. Disponible en: <https://ar.radiocut.fm/audiocut/cooperativicidio-durante-macrisismo-dieron-baja-mitad-cooperativas-del-pais/#>.

<sup>19</sup> Disponible en: <https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/PRIMERAS-CONCLUSIONES-DEL-PRIMER-FORO-NACIONAL-POR-UN-PROGRAMA-AGRARIO-SOBERANO-Y-POPULAR-1.pdf>.

<sup>20</sup> Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP), Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), Confederación Argentina Interfederativa de Cooperativas de Electricidad y otros Servicios Públicos (CONAICE), Confederación Argentina de Mutualidades (CAM), Confederación Nacional

A su vez, la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (COOPERAR), firmante también del documento anterior, elaboró y sistematizó un documento más amplio, titulado “Aportes para un Plan Nacional de Desarrollo”, que reunía diferentes estrategias de largo plazo orientadas a promover el desarrollo sostenible con una perspectiva federal.<sup>21</sup> En relación con la protección de lxs trabajadorxs, sostenía que “los trabajadores asociados a cooperativas requieren un sistema previsional propio, que se adecue al trabajo asociado, como instituto distinto del trabajo en relación de dependencia y del trabajo autónomo”. Reconoce la necesidad de atender a las distintas situaciones económicas que se presentan en el cooperativismo de trabajo, en particular aquellas vinculadas a la baja capacidad contributiva de las cooperativas emergentes de planes sociales, por lo que considera que ello debía ser necesariamente compensado por el Estado como responsable de la seguridad social (Deux Marzi y Pisaroni, 2019).

La Confederación de Cooperativas de Trabajo, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, el Movimiento de Trabajadores Excluidos y federaciones de cooperativas de trabajadorxs autogestionadxs y de empresas recuperadas elaboraron un documento en el que sintetizan sus “Aportes para un programa de la Economía cooperativa, autogestionada y popular”.<sup>22</sup> Allí expresaron la necesidad de contar con un cuerpo normativo que promueva el desarrollo del sector por medio de diferentes herramientas, entre las que se menciona “el reconocimiento jurídico del trabajador autogestionado como sujeto laboral, que asegure derechos laborales y garantice el acceso a la seguridad social en igualdad de condiciones con el resto de la clase trabajadora” (Deux Marzi y Pisaroni, 2019).

Entre las cuestiones que se plantearon en el foro del que surgió el documento reseñado aparecía como problema que el sector tuviese “muchos subconjuntos y tantos nombres en disputa” (cooperativas, empresas recuperadas, economía

---

de Mutualidades de la República Argentina (CONAM), Aseguradoras del Interior de la República Argentina (ADIRA). Disponible en: <http://ansol.com.ar/wp-content/uploads/2019/08/mensaje-del-cooperativismo-y-el-mutualismo-a-los-candidatos-elecciones-2019.pdf>.

<sup>21</sup> Impulsaba un gran acuerdo federal con políticas para el trabajo asociado, ahorro y crédito local solidario, producción participativa de la vivienda, organización empresarial de los consumidores, servicios de agua, electricidad, gas y medios de comunicación comunitarios, seguros, salud y turismo con sentido local. Disponible en: <https://www.cooperar.coop/wp-content/uploads/2019/10/Aportes-para-un-Plan-Nacional-de-Desarrollo-COOPERAR-V2.pdf>.

<sup>22</sup> Este documento fue el resultado del Primer Foro Federal de la Economía Cooperativa, Autogestionada y Popular, Buenos Aires, 27/7/2019.

popular, economía social y solidaria, economía de lxs trabajadorxs). Se discutió –sin llegar a resolverse– la importancia de unificar una denominación común, lo que confrontaba con la de conservar las identidades construidas por cada sector.

Una revisión de los aspectos principales presentes en todos los documentos permite contabilizar: el reclamo por el acceso a los derechos de la seguridad social; la relevancia de la territorialidad y el desarrollo local; en materia de políticas, la demanda por participación (consejos, mesas de gestión) y la necesidad de la transversalidad de las políticas en los distintos niveles jurisdiccionales. En el documento propio de COOPERAR se reconoce la importancia de la EP, se solicita su promoción estatal y la incorporación en las políticas del INAES.

La llegada al gobierno del Frente de Todos marcó un cambio de perspectiva respecto del sector. Sin embargo, si bien en el discurso de asunción de diciembre de 2019 y en el primer mensaje a las cámaras en marzo de 2020, Alberto Fernández hizo un explícito reconocimiento a la importancia de la EPSS para la recuperación del país, la transformación de la realidad global y nacional que implicó la pandemia de covid-19 no ha hecho aún posible ver la concreción de sus palabras en términos de una acción estatal sistemática.

Un aspecto a destacar, porque da indicios del “proyecto” (o uno de los proyectos) que encarnaron en este nuevo ciclo político antes de que la catástrofe social y sanitaria sobreviniera, es el traslado del INAES desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social hacia el Ministerio de Desarrollo Productivo en febrero de 2020, con un cambio de óptica muy marcado respecto del período anterior.<sup>23</sup>

Como ya dijimos, la irrupción de la pandemia trastocó abruptamente la vida de las personas y las instituciones, convirtiendo al período que estudiamos

---

<sup>23</sup> “El asociativismo y la economía social sufrieron el ninguneo y la discriminación ideológica durante la gestión de Mauricio Macri, mientras el actual Gobierno identifica a las cooperativas y mutuales como el tercer motor de la reactivación, junto al sector privado y al Estado”. Entrevista a Mario Cafiero. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202001/421266-impulsanal-asociativismo-como-un-motor-de-la-reactivacion-economica.html> (consulta: 28/4/2021). “Tenemos la necesidad de poner en marcha a la Argentina, ponerla de pie, poner en marcha los tres motores de la Argentina: el Estado, el sector privado con su lógica de ganancia y el tercer motor es el sector de la economía social. [...] la economía social tiene una ventaja: el Estado tiene un presupuesto que es limitado, el mercado en su lógica de ganancia tiene sus inversiones que también son limitadas, en cambio el sector de la economía social tiene un insumo que es muy particular, que cuanto más lo gasta, más lo tiene: es la confianza [...] cuanto más solidarios y organizados somos, más recursos tenemos”. Discurso de asunción de Mario Cafiero como presidente del INAES el 13/12/2019. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/vamos-sacar-el-inaes-la-calle>. Cafiero presidió el organismo hasta su muerte en septiembre de 2020.

en un contexto único e incomparable. Sin desconocer el carácter extraordinario de esta situación histórica, en lo que sigue intentamos reconstruir los rasgos salientes de los principales *proyectos políticos populares* y de las acciones y medidas del Estado nacional que siguieron a la eclosión de aquella, y que justamente el contexto de emergencia puso en evidencia.

Nos referimos en primer lugar a las actividades desarrolladas por la EPSS y las necesidades que satisfacen, en tanto muchas de ellas evidenciaron su carácter esencial. Incluyen desde las estrategias para sostener el trabajo y continuar generando ingresos durante las fases restrictivas de distanciamiento o aislamiento social, hasta el trabajo comunitario que permitió garantizar el cuidado y la reproducción de la vida de vastos sectores de la población. En particular, este cuidado es desarrollado predominantemente por mujeres y es central para enfrentar la difusión del coronavirus en los barrios: trabajadoras de la salud, de provisión de alimentos, responsables de comedores y cuidado de niñxs y mayores, entre otras muchas otras, están en la primera línea en los territorios.

En esta dirección, las demandas de las organizaciones de EPSS durante la emergencia<sup>24</sup> conjugaron medidas coyunturales con propuestas estructurales, y todas ellas aludían a la necesidad de reconocimiento estatal del trabajo asociativo autogestionado como sujeto de derechos y a la valorización de sus actividades, sus organizaciones y unidades productivas. Como sostienen las organizaciones

---

<sup>24</sup> Entre agosto y septiembre de 2020, desde el Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS) relevamos las principales dificultades que enfrentaron estos colectivos laborales y sus organizaciones en la pandemia y las demandas de políticas formuladas desde el sector. Las cooperativas de trabajo manifestaron la necesidad de contar con un programa de apoyo al trabajo y la producción equivalente al implementado para las empresas de capital (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción). También solicitaban tarifas diferenciales, insumos a precios subsidiados, una política de compras estatales de productos de la EPSS y a facilidades para acceder a créditos para la compra de maquinarias. Entre las medidas de mediano y largo plazo mencionan programas para sustituir importaciones con producción cooperativa, reformas impositivas redistributivas en favor de la producción cooperativa y la pluralidad de voces, en el caso de los medios autogestivos, y el reclamo histórico de una ley de Empresas Recuperadas y Cooperativas de Trabajo, que institucionalice una nueva categoría de trabajo para el sector, que reconozca los derechos de lxs trabajadorxs asociativxs autogestionadxs. Las organizaciones de productorxs y agricultorxs familiares manifestaban la necesidad y la urgencia en el contexto de emergencia de una empresa pública de alimentos con cogestión de las organizaciones sociales. Asimismo, demandaban políticas de apoyo a los canales de comercialización de cadena corta, créditos blandos para la producción de alimentos, y de promoción para la transición a la agroecología. También proponen una nueva institucionalidad que favorezca y proteja el acceso a la tierra, priorizando la producción de alimentos para las ciudades en los cordones periurbanos (www.oppeps.org; Deux Marzi, Hintze y Vázquez, 2020).

nucleadas en la UTEP, estos trabajos no solo se realizan en condiciones ampliamente desprotegidas, sino que se ocupan de actividades desvalorizadas por el Estado y por el mercado, como el reciclado de residuos, el cuidado de personas, la construcción de vivienda o infraestructura en barrios populares. En este sentido, especialmente a partir de la emergencia sanitaria y social, sus reivindicaciones y los proyectos populares a los que aluden convergen con las propias de la agenda feminista y están centradas en la visibilización y valorización de la EPSS y su contribución en la economía del cuidado.<sup>25</sup>

En segundo lugar, en lo que hace al aspecto normativo, en esta etapa fueron muchas menos las presentaciones referidas al estatuto del trabajo autogestionado. Con estado parlamentario, a comienzos de 2021 continúa vigente un proyecto de “Régimen de cooperativas de trabajo” (ingresado en marzo de 2020)<sup>26</sup> y uno de “Promoción y fortalecimiento de la economía inclusiva con desarrollo local”, que la define como conformada por la economía social y la economía popular (de octubre de 2020).<sup>27</sup> En consonancia con la situación creada por la pandemia y en respuesta a las demandas formuladas por el sector, durante el año 2020 ingresaron otros varios proyectos: ya en abril el del “Régimen de recuperación de unidades productivas en virtud de las consecuencias económicas y sociales producto de la pandemia del coronavirus covid-19”; al que le siguieron otros referidos a la necesidad de incorporar el trabajo autogestionado al Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el resguardo de empresas recuperadas (Sosa, 2021).

Finalmente, por parte del Ejecutivo nacional, se diseñaron nuevas medidas orientadas a la visibilidad e institucionalidad de las unidades productivas autogestionadas. En el apartado anterior mencionamos la escalera de formalización de lxs trabajadorxs y sus organizaciones, como una herramienta vigente, pero que en el caso de las unidades productivas aún presenta algunos “vacíos” o escalones faltantes. Por ello, desde algunas áreas del MDS aún se impulsa un proyecto formulado en 2020 para crear una nueva figura jurídica que reúna a trabajadorxs autogestionadxs y a la vez “repare” su falta de institucionalización. Tal como explicaba la directora del ReNaTEP, bajo el nombre de “sociedades autogestionadas de la economía popular” proponen una forma asociativa con

---

<sup>25</sup> Al respecto ver capítulo 5.

<sup>26</sup> Reingreso de un proyecto presentado en anteriores períodos parlamentarios por la diputada Graciela Camaño de Consenso Federal (Sosa, 2021).

<sup>27</sup> Ingresado por los diputados María L. Masin, Leonardo Grosso, Carolina Yutrovic, Graciela Landriscini, Rosana Bertone, Esteban Bogdanich y Lía Caliva (Sosa, 2021).

menos requisitos administrativos, menor presión fiscal y una organización interna más simple que las de las cooperativas de trabajo.

Al mismo tiempo, en febrero de 2021, la asunción de la presidencia del INAES de Alexandre Roig, quien antes se desempeñaba como asesor de estas áreas del MDS, renovó las expectativas en torno a una nueva forma jurídica asociativa o, en su defecto, de lograr flexibilizar las condiciones para conformar cooperativas de trabajo. El tema de la seguridad social también es recuperado por Roig. Si bien reconoce las dificultades, en medio de una crisis, para resolver problemas estructurales que requieren un análisis de fondo, plantea que el organismo tiene en agenda el tema del seguro por riesgos del trabajo y que “la cuestión previsional es un gran problema del sistema en su conjunto. Después del crédito a la producción, nuestra principal preocupación va a ser desarrollar un sistema de seguridad para el cooperativismo y el mutualismo”.<sup>28</sup>

En este punto, en este nuevo ciclo político las fronteras entre las demandas y proyectos populares y los impulsados desde el Estado comienzan a desdibujarse, especialmente si consideramos que buena parte de las organizaciones que componen la UTEP forman parte de la coalición del gobierno y gestionan áreas en diferentes ministerios. Las palabras de Sonia Lombardo, responsable del ReNaTEP, son elocuentes al respecto cuando señala que “venimos a representar y a intentar implementar, y en algunos casos a demostrar, lo que venimos diciendo hace mucho tiempo desde afuera del Estado”. Puntualmente, sostiene que “la valorización no es un proceso meramente económico que se mide en números, es un proceso social” que está estrechamente vinculado con “la legitimación [...] con el reconocimiento del Estado, porque influye en la capacidad subjetiva de ese/a trabajador/a [...]. La legitimación no es unilateral, hay que construirla con los diferentes actores que intervienen en una política determinada” (Hopp y Mutuberría Lazarini, 2020).

---

<sup>28</sup> “Hay que activar un sistema jubilatorio para la mitad de la población económicamente activa. Tenemos la misma cantidad de aportantes al sistema jubilatorio que en los setenta, pero con un número de jubilados que va creciendo. Se resuelve aumentando la base de aportantes y para eso hay que generar un nuevo régimen para quienes no están en relación de dependencia. Se avanzó mucho en asumir que vivimos en sociedades de pleno trabajo, pero no de pleno empleo”. *Tiempo Argentino*, 18/4/2021: “El cooperativismo es una opción legítima y potente para salir de la pandemia”, entrevista a Alexandre Roig. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/alexandre-roig-el-cooperativismo-es-una-opcion-legitima-y-potente-para-salir-de-la-pandemia>.

## **Reflexiones finales y cuestiones abiertas**

Comenzamos el capítulo marcando que han sido pocos los cambios sustanciales en las condiciones de la protección y desprotección del trabajo autogestionado en los diez años transcurridos desde que tratamos por primera vez el tema en la serie en que se inscribe este volumen.

Precisemos mejor lo que entendemos como falta de cambios sustanciales. El recorrido realizado en el segundo apartado sobre las protecciones vigentes muestra que los cambios han referido a la forma y no a la naturaleza de la protección: se mejoran algunas prestaciones, se amplían sus destinatarixs, pero no se modifica la mirada del sistema de seguridad social sobre este tipo de trabajadorxs; la herramienta de protección sigue siendo el monotributo en diferentes modalidades.

Sin embargo, el conjunto del recorrido muestra indicios que pueden leerse como avances respecto de la situación que encontramos en ocasión de los libros anteriores. La búsqueda de visibilidad de lxs trabajadorxs de la economía popular ha tomado cuerpo en el tejido social y su representación organizativa, la CTEP fue reconocida por tres gobiernos. En cada caso ello ocurrió en condiciones de mayor aceptación de la existencia de “otras formas de trabajo, que se van a insertar en el sistema productivo de otros modos, pero que también merecen el reconocimiento y la protección del Estado”, en las palabras del ministro Claudio Moroni al presentar el registro de asociaciones nucleadas en la UTEP. Aparece aquí un discurso estatal que comienza a hacerse eco de las demandas de los proyectos políticos desde abajo que hemos reseñado en el tercer apartado y que llevan muchos años de gestación.

En esa línea se inscribe también la posibilidad de crear una nueva figura jurídica asociativa, con menos requisitos y costos que las cooperativas, así como el hecho de que el INAES incorpore a su agenda el desarrollo de un sistema de seguridad social para el cooperativismo y el mutualismo. Sobre este punto (respecto del que no hay aún más precisiones que lo señalado por Roig en algunas notas periodísticas) está abierto el interrogante sobre la conveniencia de un sistema previsional para este sector versus potenciar su inclusión en un sistema general que amplíe los riesgos y derechos que cubre, incluyendo a quienes “se insertan en el sistema productivo de otro modo” como dice el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Una cuestión a evaluar es hasta qué punto los sistemas particularistas podrían aumentar la segmentación –de beneficios y también de reivindicaciones– cuando lo que se busca es la inclusión de estas formas de trabajo con sus necesidades y demandas específicas, en

un sistema de protección que los reconozca como integrantes del mundo del trabajo *con derechos*.<sup>29</sup>

Los avances que venimos planteando, en algunos casos, se deben a que son las propias organizaciones quienes asumen la gestión de ciertas áreas vinculadas con la EPSS. En otros, podríamos conjeturar que la acción colectiva logró permear la relación con el Estado e institucionalizar demandas. Ellas evidencian, en todos los sectores integrantes de la EPSS, la preocupación por la seguridad social, la necesidad de protección y el reconocimiento del rol prioritario que le corresponde al Estado en su concreción. Sin embargo, mientras que los proyectos de las organizaciones, de EP y de ESS, toman como modelo los derechos de los asalariados formales, las respuestas desde el Estado los siguen ubicando bajo el régimen vigente para pequeños contribuyentes (en las varias formas de monotributo), incluso desde las áreas gestionadas por las organizaciones.

Este punto nos devuelve a las preguntas con las que abrimos el capítulo respecto de *la posibilidad de asociar nuevas protecciones* a las situaciones laborales que generan estas formas de organización de la producción y de la reproducción. Hasta el momento las demandas de derechos no lo han logrado. Si bien las protecciones del trabajo formal constituyen el horizonte de aspiración enunciado –muy presente en los reclamos de la CTEP-UTEP sobre la necesidad de visibilizar y valorizar a lxs trabajadorxs de la economía popular, sus actividades y unidades productivas– los mecanismos que proponen para ello estas mismas organizaciones desde las diferentes áreas del Estado que gestionan, refieren a los marcos normativos y de la seguridad social creados para lxs trabajadorxs por cuenta propia. Tal como señalamos más arriba, y de acuerdo con el capítulo 2, consideramos que esas formas dan lugar a una protección social inferiorizada.

En este sentido, encontramos un desacople entre su autoidentificación como una organización sindical de trabajadores “excluidos, externalizados y precarizados” cuya reivindicación es la equiparación con lxs trabajadorxs asalariadxs, y los instrumentos de protección que se van institucionalizando a partir de su participación o interacción con organismos estatales, que los acercarán (de

---

<sup>29</sup> Venimos poniendo el acento hasta ahora en que la protección de estxs trabajadorxs requiere considerar la resignificación de las necesidades a cubrir (a partir de los distintos riesgos que enfrentan), es necesario remarcar que esto simultáneamente demanda la resignificación de la solidaridad en que debería estar sostenida. En general los mecanismos de protección comunitarios anteriores al capitalismo y los filantrópicos, así como los sistemas actuales de seguridad y protección social se basan a la vez en la solidaridad entre sectores como intergeneracional. Nuevos contenidos y soportes de la solidaridad aparecerán puestos en juego cuando se abra el debate sobre estas cuestiones (Hintze, 2010).

manera progresiva) al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. De hecho, el objetivo a alcanzar por estas propuestas termina siendo aquello que lxs trabajadorxs de la economía social y solidaria cuestionan y para cuya resolución demandan un estatuto propio del trabajo autogestionado. Asimismo, para las unidades productivas de la economía popular la aspiración final es llegar a constituir cooperativas de trabajo.

Lo que otorga enorme relevancia a las propuestas “desde abajo” de las organizaciones de la economía popular es la extensión de la población abarcada, su capacidad para amalgamar identidades diversas y articular demandas y necesidades. Al mismo tiempo, su participación en áreas del Estado comienza a plasmarse en políticas como el ReNaTEP y las subsiguientes instancias de formalización, que aún no logran incidir en las instituciones vinculadas con la medición y la protección del trabajo. Más bien parecen “suplir” esas deficiencias a partir de la creación de registros particulares y la aplicación de regímenes especiales creados para proteger otras situaciones laborales que, desde nuestra perspectiva, lejos de lograr aunar los reclamos con los del resto de la clase trabajadora –y respecto del conjunto de lxs trabajadorxs autogestionadxs– aumentan el riesgo de la segmentación, no solo de los beneficios, sino de las reivindicaciones y luchas.

La falta de una respuesta positiva a la pregunta anterior deja también sin respuesta la siguiente: *¿qué nuevos derechos son necesarios para garantizar la seguridad colectiva de estas formas de trabajo?* Como hemos dicho en trabajos previos, los sistemas de seguridad social basan su diseño en la prevención o el alivio de estructuras de riesgo recurrentes y previsible en tanto refieren a contingencias de la vida: a los riesgos cíclicos (accidentes, enfermedad, desempleo, incapacidad de trabajar debido a enfermedad o discapacidad) el capitalismo poskeynesiano le ha agregado los derivados de la exclusión (Castel, 2004). La definición de cuáles riesgos –de los que se derivan necesidades– deben ser cubiertos, su extensión (tanto en tipos de riesgos como en individuos cubiertos y niveles de las coberturas) ha sido resultado del proceso de lucha social y política de los que han emergido los derechos que reconocen estos sistemas.

Esta redefinición de necesidades que provienen del trabajo y sus riesgos y protecciones sigue aún en proceso de construcción en el caso del trabajo autogestionado y autoorganizado (Hintze, 2010; Deux Marzi y Hintze, 2014). Su delimitación está ligada a la obtención de un instrumento jurídico que reconozca socialmente las particularidades de este tipo de trabajo, para lo cual es importante la confluencia de diferentes proyectos en uno en común que le dé fuerza y visibilidad. La participación de organizaciones de distinto signo en algunas de las propuestas que hemos reseñado es otro indicio de avance en un

camino que ha sido transitado mayormente desde los propios protagonistas sin que lleguen a reivindicaciones unificadas. El análisis del período muestra que el ciclo político iniciado en 2015 agrandó empíricamente los contornos del mundo del trabajo “sin patrón” y “sin salario”, mientras que el iniciado en diciembre de 2019 parece interesarse por su efectivo reconocimiento, cuantificación y formalización. La emergencia desatada por la pandemia puso en blanco sobre negro estas cuentas pendientes del Estado, así como también la necesidad de valorizar el aporte de la EPSS no solo a la producción, sino también en la reproducción de las condiciones de existencia cotidiana de una parte importante de la población.

## Bibliografía

- Arancibia, Inés (2018). “La economía social latente. Diez desafíos para la economía política en la Argentina”. En Fal, Juan; Frascina, Santiago; Basualdo, Federico y Ausas, Fernando (comps.), *Macroeconomía: el impacto del neoliberalismo en la Argentina*, Vol. 2. Los Polvorines y Avellaneda: UNGS y UNDAV.
- Arango, Yudy Alejandra; Chena, Pablo Ignacio y Roig, Alexandre (2017). “Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular”. *Cartografías del Sur*, n° 6 (dossier temático), pp. 1-18.
- Casalí, Pablo y Ohaco, Moira (2009). “Trabajadores independientes y la seguridad social en Argentina”. En Bertranou, Fabio (coord.), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, pp. 85-109. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Casalí, Pablo; Jiménez, Maribel; Lépole, Eduardo Salvador; Ortega, Lucía y Alvarez, Mariana (2018). *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Serie Documentos de Trabajo N° 19. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS\\_619069/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS_619069/lang-es/index.htm).
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Chulman, Valeria (2008). “Acerca de las condiciones de acceso de los trabajadores autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual”, Espacio de Economía Social, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, marzo.

- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). “Introducción”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Deux Marzi, María Victoria y Hintze, Susana (2014). “Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- (2020). “Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después”. *Temas y Debates*, número especial, a. 24, pp. 227-239.
- Deux Marzi, María Victoria; Hintze, Susana y Vázquez, Gonzalo (2020). “Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia”. *Otra Economía*, vol. 13, n° 24, pp. 201-215.
- Deux Marzi, María Victoria y Pisaroni, María Florencia (2020). “La seguridad social en disputa. Debates en torno a las problemáticas y desafíos para la construcción de nuevos entramados de protecciones para la Economía Popular y Solidaria”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 6.
- Deux Marzi, María Victoria; Pisaroni, Florencia; Di Vito, Federico; Rach, Diego; Svegliati, Gino; Vignolo, Carlos y Castagno, Alejandro (2020). “La Economía Popular, Social y Solidaria en la emergencia. Acceso a políticas, necesidades persistentes y demandas de nuevas intervenciones estatales en el Gran Rosario”. Documento del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS).
- Fernández Álvarez, María Inés (2016). “Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular”. *Revista Ensamblés*, a. 3, n° 4-5, pp. 72-89.
- (2018). “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina”. *Íconos*, n° 62, pp. 21-38.
- Feser, Eleonora (2014). “Comparaciones de los regímenes de seguridad social en cooperativas de trabajo. Esquema actual desde la irrupción de la Resolución INAES 4.664/13”. *Idelcoop*, n° 218, pp. 217-225.
- Freytes Frey, Ada y Cross, Cecilia (2007). “Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política”. *Política y cultura*, n° 27, pp. 121-141.
- Grabois, Juan (s/f). *La personería social*. Buenos Aires: Universidad de Derecho. Disponible en: [https://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria\\_social.pdf](https://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria_social.pdf).

- Grabois, Juan y Pérsico, Emilio Miguel Ángel (2014). “Organización y economía popular: nuestra organización”. En *Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Buenos Aires: CTEP, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- (2015). *Trabajo y organización en la economía popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. Disponible en: <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>.
- Hintze, Susana (2010). “Notas sobre el sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado”. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda época*, Universidad Nacional de Quilmes, a. 2, n° 18, pp. 31-45.
- (2020). “El trabajo *sin patrón* en la pandemia”. *Voces en el Fénix* n° 82, FCE/UBA, diciembre 2020.
- Hintze, Susana y Vázquez, Gonzalo (2011). “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Hintze, Susana; Deux Marzi, María Victoria y Costa, María Ignacia (2011). “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. Danani, Claudia y Hintze, Susana. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Hopp, Malena (2013). “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA*, n° 9, pp. 1-18.
- Hopp, Malena y Mutuberría Lazarini, Valeria (2020). “Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular: institucionalización del sector y ampliación de derechos”. *Idelcoop*, n° 232, pp. 110-123. Disponible en: [https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/pg\\_110-123\\_reflex.pdf](https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/pg_110-123_reflex.pdf) (consulta: 27/4/2021).
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2020). *Boletín de Estadísticas Laborales*, diciembre.
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) (2021a). *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía*

- popular. Primer informe de implementación*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- (2021b). *Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Reporte agosto*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Sosa, Gustavo (2015). “El debate sobre el Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales”. *Idelcoop*, n° 216, julio, pp. 129-135.
- (2018). “Matrículas de cooperativas aprobadas por el INAES en los años 2015, 2016 y 2017”. *Idelcoop*, n° 224, pp. 187-211.
- (2021). *Informe Parlamentario marzo 2021*. Buenos Aires: COOPERAR-UNTREF.
- Vázquez, Gonzalo (2011). “Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Vuotto, Mirta (2011). *El cooperativismo de trabajo en Argentina. Contribuciones para el diálogo social*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo Argentina.



# Capítulo 5

## Género y protección social

### Una mutua interpelación en un escenario de agendas renovadas y deudas persistentes

*Vilma Paura y Carla Zibecchi\**

#### Presentación

Los cambios registrados en los alcances y los límites de la protección social brindada por el sistema de seguridad social argentino a partir de las últimas décadas del siglo XX y hasta nuestros días pueden ser caracterizados en la intersección de procesos de transformaciones estructurales, político-institucionales y socioculturales. Cada una de estas transformaciones tiene su propia dinámica y estatus, pero se encuentran interconectadas y mutuamente influenciadas unas y otras. Así, junto con las reformas político-institucionales de distintos grados efectuadas en las políticas, debe considerarse la transformación y las tendencias del mercado de trabajo y la convivencia de formas protegidas y desprotegidas de la vida de lxs trabajadorxs, procesos analizados en los capítulos precedentes.

Estas transformaciones redefinieron y resignificaron los límites de la matriz contributiva y el orden sexista: varón proveedor mujer cuidadora, como base

---

\* *V. Paura*: Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

*C. Zibecchi*: CONICET. Centro Interdisciplinarios de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

del esquema de protección, constituyéndose nuevas configuraciones no estabilizadas, sino actualmente en discusión, que interpelaron de diversos modos a las mujeres, incluidas y excluidas de diferentes formas en los sistemas de seguridad social. Por su parte, en los mecanismos de la protección social no contributiva se generaron nuevas formas de discriminación, más o menos veladas, al tiempo que también se produjeron instancias de reconocimiento en el plano discursivo y distributivo. Por todos estos motivos y otros que serán expuestos más adelante, una lectura con “lentes” de género resulta ser clave para la comprensión de estos procesos de transformación que —como bien demostraron los estudios de género y feministas— son *generizados*.

Como es sabido, el concepto de *género* es polisémico. En este capítulo será utilizado en tres sentidos relacionados entre sí, pero que pueden diferenciarse en términos analíticos. En primer lugar, hablaremos de un *campo de estudios de género vinculado a la política social* para aludir a un corpus de investigaciones que incorporan la “perspectiva de género” como un instrumento analítico —desde un abordaje feminista o bien desde diversos marcos epistemológicos y disciplinares— o toman como objeto de análisis la relación entre las mujeres y la política social valiéndose de herramientas conceptuales propias (Paura y Zibecchi, 2019). Se trata de una perspectiva que ha mutado profundamente los modos en que estudiamos los Estados, la producción de bienestar y sus instituciones (Zibecchi, 2020).

En segundo lugar, la categoría de género remite a un *paradigma argumentativo* —en el sentido asignado por Fraser, 1991— en tanto se presenta como un esquema conceptual con la posibilidad de expresar demandas de derechos y visibilizar necesidades a través de una terminología específica. Esta capacidad performativa se observa en, por un lado, su capacidad para interpretar necesidades y visibilizar grupos excluidos (las mujeres, las trabajadoras del sector informal o de la economía popular, por ejemplo). El poder performativo se hace visible también en su productividad, es decir, mediante sus propias creaciones expertas e innovaciones sociotécnicas en lo social (cambios programáticos, nuevas agendas, discursos o transformaciones semánticas) (Paura, 2019), que no solo interpelarán a las burocracias del bienestar, sino también a otros actores no estatales (como los movimientos y las organizaciones que se desenvuelven en el campo de la economía popular).

En tercer término, la lectura desde los “lentes” del género propuesta da cuenta de que tanto los sistemas de seguridad social como el conjunto de la protección social —sea en su componente contributivo como no contributivo— se encuentran *generizados* en su constitución y, por lo tanto, sus transformaciones

tendrán impactos y consecuencias en las relaciones de género. Siguiendo la propuesta de Orloff y Lapierre (2020), consideramos que el conjunto de dispositivos estatales que intervienen en lo social (políticas, programas, normativas, sistemas, discursos) construyen sus propios sistemas de clasificación, categorías y divisiones que generan criterios de inclusión y exclusión, desventajas individuales y colectivas, para las mujeres y para ciertos colectivos.<sup>1</sup> Como sostienen Orloff y Lapierre, cada programa o política, a su vez, posee sus propios supuestos ideológicos y culturales institucionalizados que estructuran y le “dan forma” a las relaciones de género. Desde estas aproximaciones teóricas, este capítulo plantea una relación dialógica entre las transformaciones de la agenda de género –en la que el campo de estudio y de saber del género ocupa un lugar central– y las agendas de los sistemas de seguridad social y protección social en la Argentina.

Dicho esto, y en diálogo con el resto de los capítulos del libro, proponemos tres ejes para poder abordar algunas de las transformaciones acontecidas en el período bajo análisis (2015-2021) en la seguridad y la protección social : i) la revisión de los hitos que marcan los cambios en el sistema previsional y su relación con la agenda de género; ii) la presencia del género en las acciones que promueven la economía social y solidaria y, en particular, la economía popular (EP) con fuerte acento en los cuidados; y iii) las políticas de transferencias monetarias no contributivas, con especial énfasis en aquellas puestas en marcha en el contexto de la pandemia de covid-19.

Además, nos interesa que cada eje sea analizado desde dos puertas de entrada. Por un lado, considerando la reconstrucción de algunos debates en torno a ese eje en particular. En efecto, veremos que en torno a cada uno de estos vectores –previsión social, economía popular y transferencias monetarias no contributivas– se desarrolló un campo de estudio que precisamente vincula –pone en diálogo, establece relaciones significativas– el conjunto de las políticas sociales y las relaciones de género. Se trata de un campo de estudio –empíricamente orientado– amplio, joven y dinámico, en el que confluyen diversas disciplinas sociales y especializaciones (investigaciones feministas, economía y sociología del cuidado, estudios de género). En su conjunto, estas especializaciones miran

---

<sup>1</sup> También desde posiciones deconstructivistas parte de estas investigaciones dieron cuenta de que los diversos dispositivos estatales se construyen sobre categorías binarias, afectando profundamente los derechos de otros colectivos como el LGTBI. De manera recursiva se han producido innovaciones en las políticas atendiendo al reclamo del colectivo LGTBI. Sin desconocer estos aportes, en este capítulo solo nos centraremos en las mujeres como grupo poblacional y en la agenda construida en la que intervienen diversas voces autorizadas (políticas, académicas y propias del movimiento de mujeres).

con “lentes” propios al conjunto de las políticas sociales y presentan novedosas contribuciones. Nos interesa dar cuenta de la identidad de este *campo de estudios de género vinculado a la política social* no solo como dominio de conocimiento experto, sino también de acción, es decir, con cierta capacidad de intervenir en la política y en las agendas en permanente construcción.

Por otro lado (desde la otra “puerta de entrada”), interesa analizar transformaciones acontecidas en la seguridad social y en la protección social en general en clave de género. Revisaremos cuánto las medidas, los programas, las reformas acontecidas en el período 2015-2021 afectaron —o se esperaba que afectarían— al universo de mujeres. En cada eje, entonces, reconoceremos controversias que se presentaron y sus alcances efectivos en un contexto de movilización creciente de la agenda de género en la sociedad argentina, que se solapó desde marzo de 2020 con una agenda de la emergencia.

Si bien analizar el efecto de la pandemia de covid-19 en el sistema de protección social y en el grado de desprotección de las mujeres excede el alcance de este capítulo, es importante destacar que esta crisis implicó un punto de inflexión que se tomará en cuenta en el análisis de manera transversal. Así, al reconocimiento que el gobierno de Alberto Fernández había dado a la temática de los cuidados inmediatamente establecido (en diciembre de 2019), mostrando desde el inicio de la gestión diferencias en la materia de políticas de cuidado desde un abordaje integral con respecto a su antecesor Mauricio Macri (2016-2019), se sumarían enseguida nuevas demandas propias del contexto de pandemia. A la creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidades, que incorpora el tema de la equidad de género y los cuidados en sus líneas de acción, se sumó la consolidación de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, que propone la transversalización de los cuidados con catorce organismos del Poder Ejecutivo Nacional; se incorporaron mujeres feministas en los ministerios nacionales y en algunos provinciales y se conformó una comisión redactora del anteproyecto de ley para elaborar un sistema integral de cuidados. Se trata de transformaciones institucionales que pueden ser leídas en la confluencia entre la voluntad política, la acumulación de información y estudios académicos sobre el tema, la presión del movimiento de mujeres y, desde marzo de 2020, la posible incidencia de la crisis producida por la covid-19. Efectivamente, la agenda de la emergencia que instaura de manera abrupta y dramática la pandemia dará centralidad al tratamiento de los cuidados de personas dependientes y poblaciones vulnerables (Sanchís, 2020) e impactará en los territorios dando forma a acciones e intervenciones de políticas específicas (Bustos y Villafañe, 2020) que tuvieron efectos particulares en clave de género.

El capítulo se organiza a partir del desarrollo de los tres ejes ya mencionados. De tal manera, el apartado que sigue a esta presentación está dedicado a la revisión de los cambios en el sistema previsional, reconstruyendo algunos aportes teóricos conceptuales y categorías de análisis del campo de investigación feminista para luego efectuar una revisión de los hitos que marcan la reforma previsional del período y el lugar de la agenda de género en ese proceso. A continuación, desarrollaremos cómo las diversas iniciativas estatales para promover la EP han sido leídas por los estudios de género, para después examinar, desde una lente sensible al género, el protagonismo que han cobrado los cuidados en estas iniciativas. En el tercer apartado daremos lugar al tratamiento de las transferencias monetarias estatales desde tres matrices analíticas que dan cuenta de diversas miradas en clave de género, para una posterior revisión sobre el conjunto de transferencias vigentes. Como ya dijimos, el énfasis estará puesto en las transferencias llevadas a cabo en el contexto de la pandemia de covid-19.

El análisis se basa en la revisión de diversas fuentes de información. Realizamos una revisión bibliográfica centrada en los tres ejes propuestos, circunscribiéndonos a aquellos trabajos producidos desde el inicio del nuevo milenio hasta la actualidad. Además de proponer un diálogo con las fuentes empíricas que tratan los capítulos precedentes de esta obra, se suma el seguimiento de notas de prensa de dos de los principales diarios de alcance nacional (*La Nación* y *Página/12*), incluyendo entrevistas realizadas a funcionarios y referentes de las medidas identificadas, así como el análisis de documentos de organismos internacionales y gubernamentales, entre ellos resoluciones y normativas de las políticas implementadas.

## **Género y previsión social**

La movilización política y la constitución de saberes específicos han contribuido con la construcción de una agenda feminista en la cual confluyen dominios expertos y diversas formas de activismo feminista, entre otras voces autorizadas. Por su parte, la incorporación de la “lente” de género en los estudios sobre el sistema previsional ha permitido reconocer cómo, en general, las instituciones refuerzan y reproducen brechas de género y desigualdades *generizadas* en las adultas mayores. Nos interesa contribuir en la interpretación de las relaciones entre estos procesos como clave de inteligibilidad de las mutaciones de las políticas de seguridad social realmente existentes y de las disputas ideológicas, políticas e institucionales en las que se inscriben.

## La lectura de género en los sistemas de previsión social

Teniendo en cuenta el recorte temporal que hemos establecido para esta revisión, ya en el nuevo milenio, entre los primeros señalamientos que los estudios de género realizaron en relación con los sistemas de seguridad social destacaron la necesidad de considerar la vejez como un riesgo y las particularidades de ciertos colectivos –como las mujeres adultas mayores– a ser más propensas a “caer” en situaciones de vulnerabilidad social (Marco Navarro, 2004). Al mismo tiempo, tempranamente se ha dado cuenta del impacto de ciertas transformaciones demográficas marcadas por el género –como la *feminización del envejecimiento* debido al aumento de la esperanza de vida favorable a las mujeres– en los sistemas de previsión social (Pautassi y Birgín, 2001).

Por su parte, investigaciones que pusieron el acento en las *desigualdades de género* conceptualizaron estas desigualdades como un problema intrínseco del sistema de jubilaciones y pensiones, en particular de los modelos bismarckianos (Arza, 2013). Precisamente, al tratarse de prestaciones que frecuentemente se basan en la historia laboral, salarial y contributiva, los datos estadísticos disponibles ilustran que las mujeres tienen menor cobertura y beneficios más bajos que los varones. Las desigualdades fueron entonces consideradas también como *brechas de género* del sistema de jubilaciones que surgen de la compleja combinación de dos factores: las diferentes trayectorias laborales de varones y mujeres, por un lado; y las reglas intrínsecas del sistema de pensiones, por el otro (Arza, 2017b). Como resultado de este entrecruzamiento de desigualdades se ha observado que, en promedio, las mujeres tienen una participación laboral menor, trayectorias laborales más intermitentes, salarios más bajos, toman con mayor frecuencia trabajos de tiempo parcial (precisamente, por las *demandas de cuidado* que asumen), acceden a menos beneficios jubilatorios o bien se encuentran más excluidas que los varones, entre otras manifestaciones. Entonces, señalan los estudios, toda política pública que intente intervenir debe ser evaluada a la luz de esta complejidad que marcará sus posibles ventajas y limitaciones. Un ejemplo significativo son las pensiones por viudez, que pueden garantizar un ingreso a las mujeres frente a la muerte de un cónyuge, pero al mismo tiempo, consolidar un modelo de familia tradicional y no responder a la realidad de la organización familiar actual (Arza, 2017b y 2013).

En una perspectiva macro, los estudios de género vinculados al sistema de previsión social han seguido atentamente las reformas estructurales de los

noventa,<sup>2</sup> así como el conjunto de los procesos de contrarreforma o reforma de segunda generación en los sistemas de América Latina, y su particular impacto en la vida de las mujeres para diversos países de la región (Marco Navarro, 2014; Rodríguez Enríquez, 2012). Al calor de los debates, el *enfoque de género* entró en diálogo con otros instrumentos teóricos analíticos y también con categorías de análisis portadoras de capacidad performativa, es decir, factibles de producir acciones específicas como visibilizar grupos o incidir en materia pública, como es el *enfoque de derechos*. Desde estas visiones, que ponen en diálogo el *enfoque de género* y el *de derechos*,<sup>3</sup> se plantea, entre otros puntos, que las mujeres que se dedicaron al cuidado familiar han estado excluidas del sistema previsional “por derecho propio”, puesto que accedieron a recursos en la vejez por haber estado casadas con un varón que tuvo un trabajo formal asalariado o bien mediante pensiones asistenciales (Pautassi, 2004).

Estas miradas confluyeron en los últimos años con el desarrollo de políticas públicas impulsadas por gobiernos comprometidos con las agendas de derechos humanos y de género, en una etapa que se caracterizó por la convivencia de coaliciones progresistas en varios países de la región, conocida como la “ola rosa” o el “giro a la izquierda”, y también por el apoyo dado desde los organismos internacionales como la CEPAL (Cortés, 2008; Chiarotti Boero, 2021). Diversos estudios mostraron conexiones entre estos procesos y analizaron las formas en que esas conexiones impactaron en las políticas llevadas adelante por cada país. Por ejemplo, se ha analizado de qué manera en algunos casos, como en Chile y Bolivia, las cuestiones de género se incluyeron en la agenda de la política de pensiones y se adoptaron medidas específicas para abordar los problemas existentes,<sup>4</sup> mientras que en casos, como el argentino, no hubo un

<sup>2</sup> Por ejemplo, en ese ejercicio se ha señalado cómo en el marco de tales reformas algunos países, como Chile, habilitaron a empresas aseguradoras (los fondos de pensión) la división de las probabilidades de mortalidad según el género, haciendo prevalecer criterios actuariales. Con esta lógica, en la práctica, las mujeres reciben un beneficio menor por cada unidad de recursos acumulados, “sencillamente” porque viven más tiempo. De esta manera se profundizan las brechas de género en las pensiones, brechas que ya existían, en realidad, debido a los salarios más bajos y a las carreras laborales más cortas de las mujeres (Arza, 2008).

<sup>3</sup> En estos abordajes, el enfoque de género se encuentra en abierto diálogo con el enfoque de derechos, en tanto ambos brindan un marco conceptual que se basa en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operativo, está orientado a su promoción y protección.

<sup>4</sup> En el caso de Chile, por ejemplo, la reforma de las pensiones de 2008 estableció créditos por hijos para las mujeres, mediante el Bono por Hijo, equivalente a dieciocho meses de contribuciones sobre un salario mínimo. Estos créditos consisten en el reconocimiento de períodos “como

abordaje explícito desde el género, pero algunos aspectos de las reformas que se implementaron tuvieron un impacto positivo en la igualdad de género (Arza, 2012). Retomaremos la cuestión en el siguiente apartado.

En un repaso por las políticas sociales y su vinculación con el género en América Latina, Arza y Martínez Franzoni (2018) plantean que se registra una década larga de expansión que trajo buenas noticias para la visibilidad de las mujeres como sujetos de política, pero un historial más heterogéneo en relación con cuánto los programas estatales reforzaron o contribuyeron a alterar la desigualdad de género en la región. Por un lado, dicen las autoras, la evolución de las políticas aumentó la proporción de mujeres con ingresos propios, mejoró el acceso de las mujeres a las prestaciones de vejez por derecho propio y avanzó tímidamente hacia una reorganización del cuidado, más allá de la familia y el trabajo materno femenino no remunerado. Esos factores se sumaron a una mayor participación en el mercado laboral, con un efecto transformador positivo en la vida de las mujeres. No obstante, el alcance y la calidad de los beneficios que son importantes para las mujeres y para la igualdad de género son a menudo limitados, y la política social todavía deja mucho a los mercados, a las familias y al modelo del varón sostén de la familia. En algunos casos, afirman, esto refuerza el papel de la mujer como madre y cuidadora exclusiva y, en general, limita el potencial transformador de la elaboración de políticas para cerrar las brechas sociales y de género. En una aplicación más acotada, podríamos decir que esta lectura completa la interpretación sobre la relación dialógica entre el género y los sistemas de seguridad social.

## **Género y sistema previsional. Transformaciones, confluencias y tensiones entre dos agendas en la Argentina reciente**

Tal como se desarrolla en los capítulos antecedentes del libro, el sistema previsional argentino ha sufrido diversas transformaciones durante el período en estudio, que pueden leerse en el contexto de los cambios de las gestiones de gobierno entre 2015 y 2021 y en el último año, en el marco de la pandemia de covid-19. ¿Qué aportes se pueden hacer en el análisis de esas transformaciones desde la “lente” del género? ¿Qué hubo de nuevo en los últimos cambios

---

si cotizaran” en el cálculo de los derechos y prestaciones de pensión para las mujeres que tienen hijos y permiten mejorar la capacidad de las mujeres de acumular aportes para tener derecho a una pensión. Lo señalamos en particular porque este dispositivo ha sido incluido recientemente en el sistema de seguridad social argentino, como indicaremos más adelante.

realizados en el sistema previsional argentino cuando lo escrudiñamos desde el género? ¿En qué medida la lectura en clave genérica permite aguzar la mirada y detectar efectos particulares de las medidas tomadas sobre la vida de las mujeres?

Siguiendo estudios previos de Danani y Beccaria (2011 y 2014), las mutaciones efectuadas en el sistema de jubilaciones y pensiones entre 2003 y 2015 pueden definirse en términos de una *contrarreforma* con respecto a la privatización e individualización que habían definido la reforma de 1994<sup>5</sup> y de una ampliación de la protección en estado de *normalización*.<sup>6</sup> ¿Cuál fue el impacto de estos movimientos sobre la mayor protección de las mujeres? El Plan de Inclusión Previsional y en particular la denominada “moratoria”<sup>7</sup> habilitó el ingreso de un importante número de mujeres al sistema, mediante un financiamiento muy favorable y en cuotas que permitió la “compra de años” correspondientes a períodos en los cuales las personas hubieran trabajado en condición de autónomas y no hubieran realizado los aportes previsionales. En poco tiempo accedieron al beneficio previsional quienes, cumpliendo con la edad para jubilarse, no reunían los requisitos contributivos: entre 2005 y 2010 más de dos millones y medio de nuevos beneficiarios y beneficiarias ingresaron al sistema en un proceso de expansión de la cobertura horizontal que pasó de un 63% en 2003 a un 85% en 2010 para el total de las personas en edad de jubilarse. Pero al observar este crecimiento distinguiendo por sexo, la cobertura aumentó del 74% al 88% en el caso de los varones y del 54% al 83% en el

<sup>5</sup> Consistente en la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que instituyó la coexistencia de un régimen de reparto y administración estatal y un régimen de capitalización individual a cargo de empresas privadas, Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Cfr. Danani y Beccaria (2011) y Arza (2010).

<sup>6</sup> En el sentido de que entre 2008 y 2015 se verifica un proceso de normalización de las transformaciones establecidas entre 2003 y 2008, cuyos tres hitos centrales fueron el Plan de Inclusión Previsional (Decreto 1454/2005), la Ley de Movilidad (Ley 26417/2008) y la reestatación mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (Ley 26425/2008). La normalización alude al proceso por el cual los nuevos procedimientos entraron en régimen y adquirieron funcionamiento efectivo y regular y dieron lugar a sus propias inercias, automatismos y resultados (Beccaria y Danani, 2014: 68-69). Esta idea de normalización nos resulta de particular interés en consonancia con el planteo sobre el *policy legacy* de Niedzwiecki y Pribble (2017) que repondremos más adelante.

<sup>7</sup> Nos referiremos a la o las moratorias, en general, para hacer referencia a las dos instancias expresadas en legislación particular con las que se habilitó a las trabajadoras y trabajadores la posibilidad de cancelar deudas previsionales en cuotas o “comprar años de aportes”. Recordemos que la primera fue la establecida por Decreto 454/2005 (modificatorio de la Ley 24476 de 1995) y la segunda en 2014, por Ley 26970. En este caso, a diferencia de la primera, se establecía una evaluación patrimonial y de las condiciones socioeconómicas del solicitante.

caso de las mujeres (Arza, 2012). Según la ENAPROSS (2011), el 88% de las altas de la primera moratoria correspondió a mujeres (Corsiglia Mura, 2017). Este efecto de feminización incluso condujo a que se asociara la medida con la “jubilación de amas de casa”, como resultado de la inscripción voluntaria al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de un número alto de mujeres de esta condición que se declararon como trabajadoras autónomas sin aportes regulares.

Coincidimos con el capítulo 1 del libro en que el giro que se efectuó entre 2015 y 2019 fue en el sentido de una reducción de la protección, definido como un *cambio paradigmático* a escala general que se manifestó con centralidad en la seguridad social nacional, tanto por la población involucrada como por su peso en el gasto social y total del Estado (ver también Beccaria *et al.*, 2018). Como parte de ese “cambio paradigmático”, a poco de iniciado el gobierno de Mauricio Macri, se activó la posibilidad de una “reforma previsional profunda” que “permitiera resolver restricciones y dificultades detectadas”. Planteada en términos de necesidad, la idea de “reforma profunda” del sistema expresaba una discusión que se actualiza periódicamente con adjudicación de sentidos diversos según los actores cuya voz cobra relevancia en cada momento, como manifestación de la preocupación por los límites y los alcances de la protección o como inquietud por su sostenibilidad financiera; a veces como promesa, a veces como amenaza. Podríamos decir que en la base de esa discusión en 2016 se sostenían dos controversias entre las cuales es posible establecer una unidad y un principio de jerarquización, aun cuando en la disputa pública fueran presentadas en líneas generales como problemas autónomos y de un estatus equivalente. La primera controversia refiere a la persistente vinculación entre la seguridad social y el alcance de su protección, por un lado, y la condición de empleo formal, por otro; la segunda controversia se enfoca en el número de años de aportes –la duración de la vida activa reconocida– que son necesarios y suficientes para comprar una condición de cierta seguridad en la vejez y, por lo tanto, en el momento del retiro de la vida activa. Como veremos, el tratamiento que se dio a ambas cuestiones y el resultado de esa discusión en cuanto creación de nuevas normas pueden ser revisadas con una perspectiva *generizada*.

Recordemos lo señalado en el capítulo 1, respecto de los hitos relevantes del período 2016-2019 en el sistema previsional:

1. Mediante el Decreto 593/2016, en abril de 2016 se incorporó a lxs trabajadorxs monotributistas de categorías medias y bajas a la base de beneficiarixs de las asignaciones familiares contributivas.

2. En julio del mismo año fue sancionada la Ley “ómnibus” 27260, por la que se creó el Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados que le indicaba a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) el pago de las deudas derivadas de incorrectas liquidaciones iniciales o actualizaciones<sup>8</sup> y, a la vez, creaba la pensión universal para el adulto mayor (PUAM).
3. En diciembre de 2017 se sancionó la Ley 27426 (llamada de “Reforma Previsional”).

La PUAM, que había sido anunciada en mayo de 2016 y que sigue vigente al momento de elaborar este libro, es un beneficio monetario no contributivo orientado a toda la población de 65 años y más que no cumple con el requisito de treinta años de aportes en la seguridad social establecido para el acceso a la jubilación ordinaria. Sus aspectos relevantes para un análisis con “lentes” de género son los siguientes:

- Su monto fue establecido en el 80% del haber previsional mínimo.
- La edad de 65 años fijada para el acceso posterga en cinco años el momento a partir del cual las mujeres obtienen protección (respecto de los 60 para la jubilación en el régimen general, y que las distintas moratorias no modificaron).
- Inhabilita la posibilidad de una pensión por fallecimiento para él o la cónyuge.

Por su parte, la Ley de Reforma Previsional introdujo dos grandes modificaciones:

- Estableció un cambio de fórmula de movilidad, de manera que la recaudación y la evolución de los salarios, que eran los parámetros que ordenaban el cálculo desde la primera ley de 2009, fueron reemplazados por la inflación como principal factor. También se dispuso que las actualizaciones se pondrían en marcha trimestral y no semestralmente, lo que generó una postergación, pues se distribuyó en el período futuro.

---

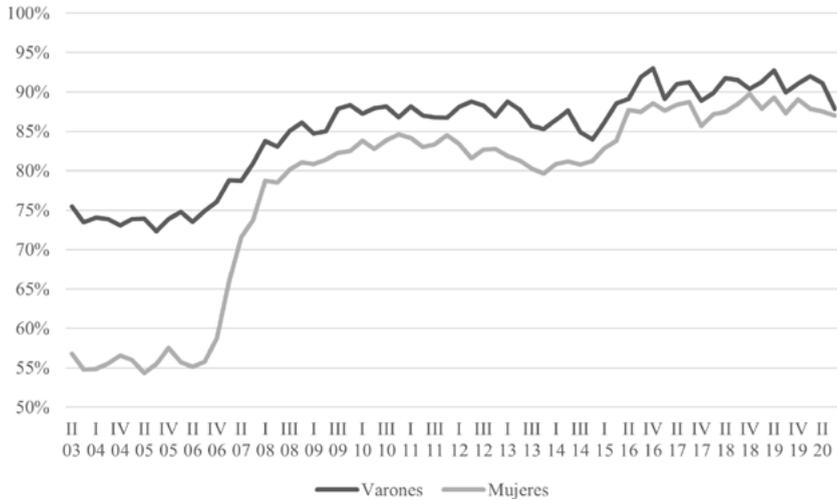
<sup>8</sup> En parte, la idea de “liquidaciones incorrectas” remitía a la política de aumentos de haberes proporcionalmente más importantes para las escalas más bajas de la pirámide previsional aplicada entre 2003 y 2006, lo que tuvo efectos en la estructura jerárquica original del sistema previsional, achatando la pirámide (Corsiglia Mura, 2017).

- Fue introducido un procedimiento de estratificación de beneficiarixs: quienes hubieran accedido al beneficio sin recurrir a la moratoria verían garantizado su haber en el 82% del salario mínimo vital y móvil, mientras que quienes hubieran hecho uso de la misma carecerían de dicha garantía.

¿Qué implicancias tuvieron estas medidas en la mayor o menor protección de las mujeres respecto del sistema previsional? ¿Cuáles de los señalamientos presentados por los estudios de género es conveniente y necesario desplegar en este análisis? Dada la vinculación entre el acceso y las condiciones en el sistema previsional y las posiciones y condiciones de las personas en el mercado laboral, las desigualdades en la edad activa tienden a reproducirse en la edad de retiro, a excepción de que se apliquen medidas específicas que rompan ese circuito. Sabemos que las mujeres tienen una menor participación laboral que los varones –tasas de actividad más bajas– y que las tasas de desocupación y de informalidad laboral son mayores entre ellas. Algunas desarrollan trayectorias laborales continuas y sólidas, pero la mayoría tiene itinerarios intermitentes, cortos, inestables, en la mayoría de los casos en puestos de baja jerarquía y en sectores menos dinámicos de la economía. Más allá de cierta ceguera, ya ha sido ampliamente reconocido que la carga de tareas reproductivas domésticas y de cuidado tiene peso en la definición de esas trayectorias. Estos factores condicionan el acceso y los requisitos de las mujeres en el sistema previsional: resulta más difícil para ellas alcanzar los años necesarios para ingresar y el camino es en general el de los más bajos beneficios. Así, como se dice en el capítulo 2, la mayor fragilidad que en conjunto presentan las trayectorias femeninas se expresa, por ejemplo, en la mayor ausencia de aportes: en 2020 casi seis de cada diez mujeres no tenían aportes suficientes, mientras que entre los varones esa proporción era de poco más de cuatro sobre diez.

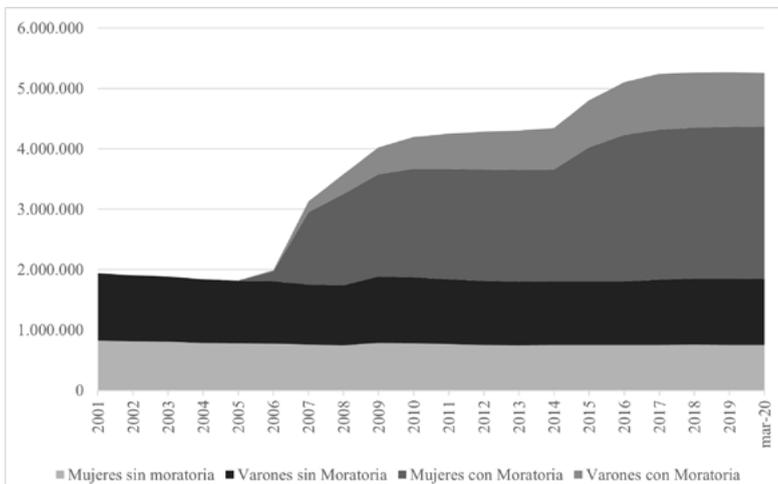
Si revisamos la evolución de la cobertura previsional (gráfico 1) en la Argentina, entre 2003 y 2020, se puede reconocer que a partir de 2006, por efecto de la moratoria y como se señaló anteriormente, se amplió la protección de las mujeres y que esa expansión se sostuvo en el período, acompañando la cobertura entre los varones, e incluso mostró un segundo momento de elevación en 2014, con la segunda moratoria. Esta evolución y el impacto de la moratoria en sus diferentes versiones se expresa más claramente si diferenciamos la cobertura previsional según tipo de beneficio y sexo (gráfico 2).

**Gráfico 1. Evolución de la cobertura previsional según sexo (2003-2020)**



Fuente: elaboración propia basada en información de la EPH, INDEC.

**Gráfico 2. Beneficios del SIPA según tipo de beneficio y sexo (2001-2020)**



Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) 3/2020*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>.

En este último gráfico puede verse el muy marcado aumento de beneficios con moratoria a partir de 2006 y la evolución estable (en números absolutos) de mujeres y varones en cuanto a beneficios sin moratoria, aunque con leve declinación en ambos casos a partir de 2016-2017. Si bien ambas observaciones son visibles en ambos grupos, la evolución es claramente diferente para unas y otros: los beneficios con moratoria de mujeres experimentan una suba sostenida a partir de ese año 2006, hasta estabilizarse, aproximadamente, en 2016. Los beneficios con moratoria de hombres, en cambio, presentan en el inicio un pequeño número (2006-2007) y crecen lenta, pero marcadamente, hasta 2014, para estabilizarse aproximadamente a partir de 2017. Recordemos que, por el crecimiento demográfico, el término “estabilización” en número implica tendencia a la disminución de cobertura.

Es decir, la moratoria previsional aplicada en la Argentina permitió el acceso de un amplio conjunto de mujeres a la protección social vía la posibilidad de comprar años de aportes para compensar trayectorias laborales y de vida marcadas, en general, por una baja, inestable y precarizada participación en el mercado laboral y una alta carga de responsabilidad de reproducción doméstica centrada en la tarea de cuidados. En línea con lo planteado por Beccaria *et al.* (2020), los cambios de conjunto aplicados por la gestión macrista, incluyendo la reforma previsional de diciembre de 2017, implicaron un aumento en la cobertura horizontal del sistema con incremento de la desigualdad, si se tienen en cuenta la cobertura vertical y el alcance de la protección, con un importante efecto de desigualación: se establecieron mayores desigualdades entre las beneficiarias y los beneficiarios con mayores haberes y quienes cobraban haberes mínimos o beneficios no contributivos como la PUAM y PNC. Cuando leemos estos datos con la lente del género, ese “efecto de desigualación” se convierte en sesgo: es desfavorable para las mujeres. Estas cuestiones están desarrolladas en el capítulo 1 de este volumen.

Volvamos a lo que llamamos las “dos controversias” que funcionan como ordenadores del proceso.<sup>9</sup> En primer lugar, y pese a la evidencia de que las mujeres sufren esos efectos de manera sistemática, los cambios efectuados en el sistema de jubilaciones y pensiones desconocieron de plano la perspectiva de género desde la cual se cuestiona la necesidad de aportes sostenidos, provenientes del trabajo mercantil, como única vía para obtener el derecho a un beneficio jubilatorio. En segundo lugar, la invisibilización de género también

---

<sup>9</sup> Ver *supra*, la dependencia de la protección respecto de los años de aportes; y “el número de años de aportes necesarios y suficientes para comprar una condición de cierta seguridad en la vejez”.

quedó expresada en los argumentos a favor de aumentar la edad de retiro de las mujeres, homologándola a la de los varones. Si bien esta diferenciación existe solo en algunos países, entre ellos la Argentina (y creemos que está pendiente una reconstrucción genealógica sobre los argumentos que justificaron su establecimiento), su vigencia, es decir, la posibilidad de recibir el beneficio a partir de los 60 años contra los 65 años exigidos a los varones, es una forma de reconocimiento de los tiempos dedicados a la maternidad y de la carga específica asumida por las mujeres debido a la feminización de las tareas domésticas y de cuidados.

En este sentido, cabe reponer cómo la reproducción de marcos analíticos y la existencia de instituciones del bienestar falsamente universalizantes (implícitamente masculinistas) han ocultado persistentemente los condicionamientos de género en los fundamentos de los sistemas de prestación social, la situación de las mujeres y las dimensiones de género del “trabajador de producción promedio” (Orloff y Laperriere, 2020: 3). No es de menor relevancia, entonces, la consideración de los efectos de esta invisibilización en el carácter más o menos familiarista del sistema de protección. La mayor desprotección de las mujeres retiradas del mercado laboral –formal, informal– o de edades avanzadas que no cuentan con ingresos propios y suficientes, las condena a una situación de dependencia de la provisión familiar y provoca la reproducción de patrones de asistencia intergeneracional de origen familiar y privado (Paura, 2019).

Ahora bien, establecida la PUAM, y aun cuando la Ley de Reforma Previsional avanzó en 2017, la discusión sobre la necesidad de continuidad de la moratoria previsional se sostuvo y recrudeció al aproximarse en 2019 la fecha en que ese instrumento caducaría. Diferentes voces desde distintos colectivos se alzaron reclamando la extensión de la medida y señalando las limitaciones que implicaba la PUAM en términos de los beneficios, y en particular para las mujeres. Después de consideraciones y planteos por parte de las autoridades, ante una marcha de origen sindical programada para protestar por el fin de la moratoria bajo la consigna “ni una jubilada menos” –cuyo nombre está asociado, como se verá más adelante, a la marcha Ni Una Menos, fundante de la renovación de la agenda de género–, se estableció una prórroga de tres años.

¿Qué significó esta extensión en términos de beneficios para las mujeres? Desde algunos sectores del movimiento de mujeres se cuestionó en forma inmediata la medida como “una trampa”. Es que más allá de la prórroga, al no haberse modificado la fecha de corte (diciembre de 2003), quienes buscaran plegarse a la moratoria deberían acreditar más años de trabajo formal. Imposibilitadas de reunir estos años “extras”, para muchas mujeres esto significaba

que el único camino sería la PUAM. En el mismo sentido se debe considerar el señalamiento del capítulo 1, vinculado ya a la prórroga establecida desde 2016 y el alcance acotado a las mujeres. Efectivamente, desde entonces la extensión de la moratoria solo para las mujeres ha dejado a los varones que no reúnan treinta años de aportes como los únicos que no cuentan con otra opción que el acceso a la protección mediante la PUAM, con la consecuencia adicional de que no podrán derivar pensiones. Así, una importante proporción de mujeres que eran potenciales destinatarias de estas pensiones por ser cónyuges o derechohabientes han perdido esa posibilidad, con la consecuente agudización de la insuficiencia de ingresos. En síntesis, las medidas implementadas por la Alianza Cambiemos no solo enfatizaban un principio de desigualdad como legítimo (Beccaria *et al.*, 2020) sino que se buscaban sus efectos prácticos: sin moratorias y sin cambios en la fecha de corte de las anteriores, cada vez serán más las personas que no podrán acceder a una jubilación plena y deberán resignarse a cobrar la PUAM desde los 65 años. Para las mujeres, eso significa alargar cinco años la edad de retiro y perder la posibilidad de recibir pensiones derivadas como segundo haber.

¿Cómo interpretar entonces estos movimientos en relación con las mutaciones de una agenda de género? ¿Puede leerse que tras la reparación histórica, la PUAM y la reforma previsional de diciembre de 2017, la extensión de la moratoria en 2019 fue una suerte de “retroceso” por parte del gobierno de Macri, en un contexto de movilización de género que condicionaba su agenda política? Algunos estudios marcan que la reforma previsional como las otras reformas que tenía proyectadas el gobierno de la Alianza Cambiemos fueron condicionadas por la fuerza de la oposición en el Congreso y por el legado de las políticas aplicadas durante el ciclo kirchnerista, en particular, por la moratoria previsional (Niedzwiecki y Pribble, 2017; Vommaro, 2019). Según Vommaro, la reforma previsional, que formaba parte de un paquete de reformas tras el triunfo en las elecciones legislativas de 2017 (laboral, impositiva, previsional y fiscal) tuvo bajo impacto en materia del objetivo fiscal que movía al gobierno e implicó un costo político alto tanto en términos de oposiciones sociales como de estrés legislativo, debido a la fuerte oposición sindical, de los movimientos sociales y de protestas de las clases medias y los sectores populares.

¿En cuánto contribuyó la agenda de género para frenar la reforma previsional y atenuar los efectos de género? Desde nuestra perspectiva, el peso del género como *paradigma argumentativo* en un país en el que la agenda pública ha sido marcada por el activismo feminista debe ser considerado como un factor clave en las limitaciones de la reforma previsional entre 2016 y 2019. Si reconstruimos el derrotero de los principales hitos de la agenda de género y su simultaneidad

con los eventos previsionales, encontramos que las controversias dadas en estos últimos pueden vincularse con la activación de la agenda de género.<sup>10</sup>

Sin duda, el momento en cierta forma fundante de una renovada y sostenida agenda de género fue la marcha Ni Una Menos en octubre de 2016<sup>11</sup> que pasó a ser el locus de la articulación de demandas feministas, del movimiento de mujeres, de la disidencia sexo-genérica y de otros colectivos configurando un movimiento unificado (Nijensohn, 2019). Pero las marchas se repitieron y las consignas se ampliaron hasta 2019, incluyendo la presión para sancionar una ley de interrupción voluntaria del embarazo, otra búsqueda histórica del feminismo y del movimiento de mujeres. Según Nijensohn (2019) el “macrismo” operó como eje articulador de los distintos actores de los feminismos, que se erigieron como “una fuerza opositora a las medidas neoliberales y anti-populares que impulsaba el gobierno”.

De esta forma, proponemos pensar que hubo una suerte de reforma incompleta de la seguridad social en la Argentina en tanto la decisión del gobierno de Juntos por el Cambio no solo chocó con las políticas anteriores y sus legados (particularmente de la moratoria previsional, con su alto impacto de inclusión de género) que generaban una demanda alta y una resistencia difícil de resolver; también sucedió que las reformas que se proponían en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron simultáneas al movimiento Ni Una Menos y al fortalecimiento de la agenda feminista, contemporaneidad que habría fortalecido los cuestionamientos y demandas. En efecto, entendemos que la convivencia entre las demandas con lente de género y los debates por la reforma previsional permitió hacer visibles los peligros que entrañaba esa reforma, ampliar los espacios de deliberación, frenar en parte las transformaciones que se buscaban. No obstante, los cambios que sí lograron llevarse adelante implicaron un fuerte efecto desigualador con sesgo de género.

---

<sup>10</sup> Este apartado ha sido elaborado a partir de la revisión de información de prensa y de fuentes bibliográficas. En la prensa se trabajó con el seguimiento de los debates sobre la “reforma” entre 2016 y 2019 para reconocer las controversias planteadas, las posiciones y los argumentos, quiénes los esgrimen y el lugar asignado al género en esos debates.

<sup>11</sup> El 19 de octubre de 2016 cientos de miles de mujeres en la Argentina marcharon bajo un aguacero torrencial para participar en dos protestas extraordinarias: una huelga de mujeres y una manifestación masiva contra el femicidio como respuesta al asesinato de una joven estudiante secuestrada, drogada y violada en grupo. La marcha se organizó en pocos días, con amplia difusión mediante las redes sociales. Las protestas enmarcaron la violencia de género ligada a las estructuras de poder de género. Al grito de “¡Ni una mujer menos! ¡Vivas nos queremos!” miles de mujeres marcharon, cantaron y gritaron por las calles de Buenos Aires, en otras ciudades de la Argentina y de otros países de América Latina.

Finalmente, la gestión de gobierno que se inauguró en diciembre de 2019 y que a solo tres meses de iniciar debió gestionar la pandemia de covid-19, re- puso solo en parte la discusión sobre los componentes y el alcance del sistema de seguridad. En ese sentido, Beccaria *et al.* (2020) se preguntan cuáles transformaciones efectuadas entre 2016 y 2019 serían rasgos transitorios (propios de “una época”, quizás reversibles) y cuáles habrán dejado huellas, “haciendo sistema” al cabo de los cuatro años de gobierno de la alianza de centro-derecha Cambiemos.

Probablemente por efecto de la situación de emergencia provocada por la pandemia no se registraron debates que permitieran revisar en términos estructurales el sistema previsional mientras que el foco se puso, como veremos en los apartados que siguen, en las transferencias monetarias para atender la emergencia. No obstante, hubo una medida, muy próxima al cierre de este libro y que debe ser considerada, pues constituye un hito significativo en la posible transformación del sistema de seguridad: es el “Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado” establecido por la ANSES (Decreto 475/2021), que busca reconocer el trabajo de cuidado que hacen mayoritariamente las mujeres, que implica reconocimiento de aportes jubilatorios para mujeres de entre 59 y 64 años de edad y con hijxs. La medida reconoce un año de aportes por cada hijx, o dos en el caso de adopción; de un año extra por cada hijx con discapacidad y de dos años más para quienes percibieron la asignación universal por hijo (AUH) por al menos doce meses. El programa reconocerá también con aportes el período de licencia y excedencia por maternidad, en todos los casos solo si el número de años –sin diferenciar años con servicios efectivos o a través de una moratoria– no alcanza el mínimo de treinta.

La relevancia de esta medida se evidencia si se considera que en junio de 2020, en el conjunto de mujeres de 55 a 59 años, es decir en una edad próxima a la jubilación, más de un 60% tenían entre cero y cinco años de aportes al SIPA; solo cerca de un 10% de esa población reunía más de veinte años de aportes y alrededor del 30% contaba con entre cinco y veinte años de aportes (Rofman y Petrone, 2021).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Lxs autorxs identifican tres grupos arquetípicos: a) mujeres con carreras laborales consolidadas en el mercado formal y capacidad de tercerizar el cuidado, ya sea mediante el acceso a servicios en el mercado o redes familiares de cuidado; b) mujeres con carreras laborales fragmentadas e inserciones laborales precarias, dificultades de inserción y menos posibilidades de tercerizar el cuidado; y c) mujeres con participación nula o muy baja en el empleo formal, que dedicaron muchos años de su vida exclusivamente a dar cuidados a su familia o se insertaron en el mercado

De todos modos, más allá de este hito, queda pendiente una revisión integral del sistema que incorpore la mirada de género de manera transversal, para no reproducir estereotipos sexistas y para interpelar desde allí las otras cuestiones importantes sin resolver en términos de reducir los efectos de desigualdad legitimada.

## **Género y economía popular**

Deux Marzi y Hintze en el capítulo 4 adoptan para su análisis una denominación ampliada de la economía popular, social y solidaria (EPSS) que se nutre de diversas conceptualizaciones y que se caracteriza en su conjunto por una fuerte heterogeneidad, reflejada tanto en sus formas de trabajo como en sus valores y prácticas. En este apartado nos centraremos en lo que comúnmente se denomina “economía popular” (EP) que, como destacan las autoras, se compone en gran medida por trabajadorxs individuales que frecuentemente integran y, a su vez, son representados por organizaciones sociales. Dado el tema que convoca este libro, daremos cuenta de cómo ciertas iniciativas estatales que promueven la EP han sido leídas por los estudios de género y, a su vez, la forma en que estas manifestaciones de la EP han interpelado a las relaciones de género. Luego, y tal como dijimos en el primer eje, desde una “lente” sensible al género, examinamos el protagonismo que han cobrado los cuidados en estas iniciativas que se observan en un plano discursivo –desplazamiento semántico– como también de diseño programático.

### **El género en el desarrollo de las acciones de la economía popular**

En un plano teórico y epistemológico se ha destacado que tanto la economía social y solidaria y la EP como la economía feminista pueden ser caracterizadas como economías de “ruptura” (Carrasco Bengoa, 2006).<sup>13</sup> En esa vocación de ruptura existen temas convocantes que comparten estas economías no ortodoxas: redimensionar la productividad desde otra concepción de valor, en tanto el valor

---

laboral informalmente, apoyadas en servicios de cuidados informales brindados por familiares o la comunidad.

<sup>13</sup> Lo aquí señalado excede ampliamente a la EP. Porque, precisamente, la economía social y solidaria propone también rupturas epistemológicas con la economía ortodoxa y comparte temas como la importancia de redimensionar la productividad desde otra concepción del valor de lo producido. Para un desarrollo de los vínculos entre la economía feminista y la economía social y solidaria en clave comparativa, puede verse Larrañaga Sarriegi y Jubeto Ruiz (2017) y Fournier (2020).

social de lo producido no se limita a su capacidad de generar renta sino que se funda en su aporte a la sostenibilidad del ecosistema personas-comunidades; la politización de los trabajos, en cuanto se plantean nuevos parámetros para entender qué es trabajo, su valor, la capacidad de resolver necesidades vitales personales y colectivas; las personas protagonistas de estos procesos, principalmente las trabajadoras de la economía informal como un nuevo sujeto económico y político (Bascuas y San Filippo, 2019).

Desde un plano político, Campana y Rossi Lashayas (2020) registran demandas del feminismo y de los movimientos vinculados con la EP a través de un caso centrado en el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).<sup>14</sup> En primer lugar, se destaca la formalización de la “perspectiva de género” en la configuración orgánica del propio movimiento. Se subraya como un hito el ya mencionado movimiento Ni Una Menos, que habilitó la posibilidad de comenzar a cuestionar las conducciones enteramente masculinas. En segundo lugar, las autoras observan cambios en la esfera de lo económico y de la organización de la producción, del trabajo y de las tareas de cuidados. La experiencia más novedosa, en ese sentido, son las cooperativas de cuidado y la generación de centros de cuidado específicos<sup>15</sup> que proponen el reparto de esas actividades, formación y capacitación para las personas que las desarrollan –en su gran mayoría, mujeres– y la visibilización del *cuidado como trabajo* que produce valor social. En tercer lugar, las autoras señalan la articulación de una propuesta política con perspectiva de género y feminista que disputa políticas públicas concretas. En esa dirección, un hito ha sido la presentación en 2019 de la Ley de Emergencia Nacional en Violencia contra las Mujeres en el Congreso Nacional por parte de las trabajadoras de la EP.<sup>16</sup>

Por otra parte, una amplia y diversa línea de investigación centra su atención en los programas estatales de transferencia de ingresos enfocados a la generación

---

<sup>14</sup> El MTE integra la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Para un desarrollo de la importante presencia de la CTEP en el ámbito público y de su “peso político”, cfr. capítulo 4.

<sup>15</sup> Campana y Rossi Lashayas (2020) analizan el caso del Centro Integral de Recreación y Aprendizaje (CIRA) ubicado en el barrio de Mataderos, en el sur de la ciudad de Buenos Aires, territorio en el que se concentran la mayoría de los Centros de Producción Popular de la CTEP. Por su parte, Fournier (2020) registra los Espacios para la Primera Infancia que permitieron generar algún tipo de ingreso económico del salario social complementario, capacitaciones en temas de primera infancia y articulación con sectores de los polos productivos.

<sup>16</sup> El objetivo es destinar partidas presupuestarias extraordinarias para el desarrollo de medidas de urgencia en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, agudizada en un contexto de emergencia social.

de microemprendimientos y cooperativas desde diversos aspectos de interés. Tal vez una de las medidas más significativas fue, en 2013, la creación de una línea programática específica denominada Ellas Hacen, especialmente destinada a las mujeres,<sup>17</sup> y sus transformaciones posteriores vinculadas al Hacemos Futuro, en 2018.<sup>18</sup>

Los trabajos que abordan estas transformaciones “desde arriba” destacan que la figura de “cooperativista” en el Ellas Hacen y sus atributos asociados (mujer, madre de más de tres hijxs, víctima de violencia) implicó una diferencia con los papeles antes desempeñados. La propuesta se asienta en la aceptación –implícita– de que las actividades de cuidados en sus familias no son visualizadas por la normativa como un “trabajo” ya sea desde el modo en que se describen las condiciones que deben reunirse para acceder a la prestación (por ejemplo, estar “desocupadas”), desconociendo que en todos los casos se trata de mujeres con más de tres hijxs a cargo (Amaya Guerrero, Guerrero y Zangaro, 2018). Se observa, además, que no se consideró en su diseño ninguna instancia de cuidado para las cooperativistas (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a). Finalmente, también se plantean los dilemas que conlleva incorporar a las mujeres en situación de violencia como criterio de focalización, porque implica un avance discursivo de visualización de la problemática; no obstante, se observa la ausencia de dispositivos necesarios para atender de manera integral a las mujeres que atraviesan tal situación (Voria, 2019).

El Ellas Hacen atrajo la atención de abordajes etnográficos que miraron al programa “desde abajo”, ya que estudiaron atentamente la capacidad de las organizaciones territoriales de la EP y de sus mujeres titulares para generar espacios de cuidado y los modos en que vivenciaron las transformaciones diagramadas “desde arriba”. Sciortino (2018) muestra cómo los espacios de capacitación del programa promovieron prácticas de encuentro entre mujeres y formas de resolución colectiva para el cuidado de sus hijxs, como cooperativa.

---

<sup>17</sup> La línea Ellas Hacen estuvo destinada a mujeres desocupadas con tres o más hijxs menores de 18 años o discapacitadxsin límites de edad que percibían AUH, residentes en villas o asentamientos, jefas de hogares monoparentales o víctimas de situaciones de violencia de género tener un hijx con discapacidad o más de tres hijxs. La contraprestación consistía en el cumplimiento de la terminalidad educativa y la formación integral (Ferrari Mango, 2021).

<sup>18</sup> Uno de los principales cambios efectuados del Ellas Hacen al Hacemos Futuro es la desactivación de las cooperativas, así como la transformación de las capacitaciones con la inclusión de contenidos y enfoques vinculados al despliegue “socio-emocional”, emprendurismo individual, autoempleo; la diversificación de los efectores del programa; entre otros (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b; Ferrari Mango 2021).

Otra experiencia, analizada por Pacífico (2018) fue la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), en la que se destaca que, pese a los cambios que conllevó la propuesta de desarticulación de las cooperativas –con el Hacemos Futuro–, desde los territorios se generaron “apropiaciones creativas” para sostenerlas.

### **La centralidad de los cuidados en la economía popular**

Las relaciones entre las mujeres y el espacio de la economía social y solidaria, así como de la economía popular, han sido ya destacadas en los aportes bibliográficos antes desarrollados. En esta sección nos proponemos señalar cómo la situación de las trabajadoras de la EP se ha visto afectada en el último período, signado por la pandemia de covid-19. Como ya lo destacaron otros capítulos, las diversas medidas que se han tomado (la ASPO y la DISPO) implicaron que un gran número de actividades económicas se vieran suspendidas, manteniéndose únicamente las consideradas esenciales, lo cual ha tenido efectos económicos y un importante deterioro en los principales indicadores sociales, problemáticas sobre las que volveremos más adelante.

Ahora bien, con una lectura sensible al género, existen actividades que no solo no se han suspendido, sino que se intensificaron y, además, se volvieron más complejas: las actividades de cuidados (Rodríguez Enríquez *et al.*, 2020). Independientemente del ámbito en el cual se realicen (en el hogar, en la comunidad), las actividades de cuidado son las que sostuvieron la prevención y contención ante la pandemia de covid-19 y ha sido a partir de ellas que se han visto amortiguados los efectos sociales de la crisis. Gran parte de los trabajos considerados esenciales se vinculan con actividades realizadas en el campo de la EP: servicios sociales brindados en comedores comunitarios y merenderos, asistencia a personas en el ámbito de la comunidad, cooperativas de cuidado, entre otras. A continuación, se presentan algunas evidencias empíricas que permiten ilustrar la relación de las mujeres de la economía popular con la protección social.

- Para el año 2019, la economía popular comprendía a 4,2 millones de personas con un alto nivel de desprotección social. De acuerdo con los datos de la EPH (segundo trimestre de 2019), solo el 12% percibía ingresos a través de una transferencia estatal (Bertellotti, 2019).
- Según datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se estima que el 56% de las personas que participan de la EP son mujeres y que se

insertan en ocupaciones precarias, escasamente reconocidas, de bajos ingresos, que se concentran mayoritariamente en dos sectores: el trabajo de casas particulares y las tareas de servicio comunitario (Hopp *et al.*, 2020).

- Entre lxs beneficiarixs de programas sociales que han promovido el trabajo por medio de cooperativas, la mayoría son mujeres. Específicamente, el 62% de quienes perciben el salario social complementario y el 74% de quienes integran el Hacemos Futuro (OGyPP, 2020) son mujeres (Hopp *et al.*, 2020).
- Las dificultades de las trabajadoras para acceder a la protección social fueron evidenciadas mediante relevamientos de las propias organizaciones, como la encuesta, de alcance nacional, realizada en abril de 2020 por el Movimiento Evita de la UTEP, que incluyó a 87.197 personas que desarrollan actividades en la rama de trabajos en espacios públicos: vendedores ambulantes, feriantes, artesanos, entre otros (de los cuales más del 51% son mujeres). Este relevamiento puso de manifiesto que, a pesar de tener en promedio más de tres hijxs por trabajador o trabajadora, más del 70%, no tenía acceso a la AUH (Fernández Álvarez *et al.*, 2020).<sup>19</sup>

De acuerdo con lo relevado por un informe del Centro de Innovación de los Trabajadores, las medidas del aislamiento social provocaron drásticas reducciones en los ingresos para la gran mayoría de los sectores de la EP, excepto el sector de los cuidados de lxs adultxs mayores, que a través de la creación de cooperativas por medio del establecimiento de convenios con el Estado, pudo mantener su actividad y acrecentar sus ingresos.<sup>20</sup> El estudio señala que gran parte de las cooperativas de la EP del sector textil reorientaron su trabajo a la fabricación de insumos sanitarios (barbijos, cofias, camisolines o la confección

---

<sup>19</sup> El informe señala: “Estas dificultades para acceder a medidas de protección social promovidas por el Estado, ya eran materia de preocupación antes de la pandemia y en algunos casos se generaron relevamientos que permitieron dimensionar la problemática [...]. Así, desde este espacio organizativo señalaron la importancia de fortalecer ayudas sociales para su sector, contemplando la ‘llegada’ que el Estado alcanza a tener” (Fernández Álvarez *et al.*, 2020: 33).

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Cooperativa Acompañar del Barrio Villa Soldati (CABA) es una cooperativa de cuidadoras de personas mayores dependiente del Movimiento Evita – UTEP, creada en 2018. En el año 2020 trabajaban en hogares para adultxs del AMBA 63 personas, en su mayoría mujeres. También lo hacían en domicilios particulares, y en ambos casos en ocasión del convenio firmado con la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) de la SENAF-MDSN (Roig, 2020). Otras cooperativas de similares características han sido destacadas en Fernández Álvarez *et al.* (2020), quienes señalan la relevancia de este convenio y el carácter esencial de la tarea realizada de cuidados de adultxs mayorxs durante la pandemia.

de tapabocas de uso doméstico), como estrategia para paliar la falta de ingresos y, al mismo tiempo, colaborar con la provisión de los insumos necesarios (Fernández Álvarez *et al.*, 2020).

El sector sociocomunitario es un sector feminizado que realiza asistencia alimentaria y tareas de cuidados en comedores, ollas populares y espacios de cuidados en los barrios y que fue fuertemente afectado por la pandemia. Primero, porque las trabajadoras en su gran mayoría no cuentan con ingresos propios de su tarea –debido al poco reconocimiento que tienen los trabajos de cuidados– excepto aquellas provistas por transferencias monetarias estatales y los que puedan obtener de los distintos trabajos de la EP. Segundo, la paralización de actividades económicas y la caída de consumo afectaron drásticamente las estrategias de estas trabajadoras que se vieron aún más dependientes de esas transferencias (Fernández Álvarez *et al.*, 2020).<sup>21</sup>

Ahora bien, ¿qué transformaciones o respuestas se generaron en el marco de la confluencia de una agenda de género y una agenda de la emergencia? Se observa un desplazamiento de los cuidados –se hacen más explícitos, se jerarquizan– en los diversos dispositivos estatales que intervienen en la economía popular que han sufrido transformaciones e innovaciones.

- La creación del ReNaTEP muestra un fuerte impulso público a la temática y una elocuente institucionalización de la temática del cuidado en el marco de la EP. En el Registro se incorporó de manera explícita la figura de “trabajadorxs socio comunitarixs del cuidado” (Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2021: 19). Según datos oficiales del ReNaTEP (2021), en el primer trimestre de 2021 lxs inscriptxs ascendían a 2.800.000, con un 57,1% de mujeres. La implementación del registro permitió poner de manifiesto la importancia de las actividades de cuidados: un 28,6% del total registrado conforman la rama sociocomunitaria (merenderos, comedores, cuidadores y promotoras de salud, entre otras), de los cuales el 63,2% son mujeres que trabajan de manera colectiva y en organizaciones preexistentes. El trabajo informal está feminizado; la mayoría de lxs trabajadorxs de la EP son jóvenes (la edad promedio es 33 años); solo el 22% percibe el Potenciar Trabajo y apenas el 22,4% la AUH y, por lo tanto, la Tarjeta

---

<sup>21</sup> Como parte de las iniciativas a todos estos trabajos sociocomunitarios, fuertemente vinculados a los cuidados, se presentó un proyecto de ley en mayo de 2020 que propuso otorgar una asignación de \$5.000 por mes a las cuidadoras de los merenderos y los comedores durante la pandemia (denominada Ley Ramona) que se puso en marcha en diciembre del mismo año.

Alimentar (ReNaTEP, 2021). En siete provincias el número de inscriptos en el ReNaTEP supera al sector privado (SIPA).<sup>22</sup>

- Otra transformación de la cartera del bienestar ha sido la creación de la Dirección General de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social, que da cuenta de la jerarquización de la temática de los cuidados íntimamente vinculada a la economía popular. Ha sido acompañada también por un mayor gasto social del Ministerio de Desarrollo Social orientado a la economía social, en particular a partir de la puesta en marcha del Potenciar Trabajo (Paura *et al.*, 2022).
- Se conformó la Comisión Técnica Asesora sobre Economía del Cuidado en el INAES “con el objetivo de identificar dificultades y desafíos en los distintos ámbitos de la Economía Social en materia de cuidados”.<sup>23</sup>
- El Potenciar Trabajo, que unifica los programas anteriores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario,<sup>24</sup> propone cinco ramas de actividad en las cuales incluye de manera explícita en su diseño a la *economía del cuidado*,<sup>25</sup> otorgando una prestación económica individual (salario social complementario).
- Se lanzó la iniciativa Potenciar Comunidad con el objetivo de formar trabajadorxs del Potenciar Trabajo en acciones específicas de cuidado. En ese marco se lanzaron siete diplomaturas en Cuidados Integrales en convenio con la Universidad de La Matanza, iniciativa llevada adelante por la Dirección Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Las provincias son: Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Santiago del Estero. *Página/12*, 23/12/2022: “En 7 provincias ya hay más trabajadores de la economía popular que privados”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/365051-en-7-provincias-ya-hay-mas-trabajadores-de-la-economia-popular> (consulta 1/9/2021).

<sup>23</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comision-de-economia-del-cuidado> (consulta 30/8/2021).

<sup>24</sup> La Ley 27345 de 2016 establece la progresiva transformación de los programas sociales nacionales en el programa único, el Salario Social Complementario. Para más desarrollo del tema, cfr. capítulo 4.

<sup>25</sup> Las otras son alimentos, construcción, reciclado y producción de indumentaria.

<sup>26</sup> Estará compuesta por diplomaturas en Cuidado de Personas Mayores, Cuidados de las Infancias, Cuidados de Personas con Discapacidad, Trabajo Socio Comunitario, Promoción de la Salud, Promoción del Género y Cuidados de las Juventudes, en convenio con la Universidad Nacional de la Matanza. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/hay-muchas-mujeres-gestionando-poniendo-el-cuerpo-moviendo-el-mundo> (consulta 30/8/2021).

## Género y transferencias no contributivas

Desde fines de los años noventa se observa una cuantiosa producción bibliográfica que se ocupó de analizar el diseño, los marcos normativos y la propuesta programática de las transferencias estatales de ingresos desde un abordaje sensible al género. La conformación de este campo de estudio habilitó una lectura (re)actualizada de las relaciones históricas que han establecido las mujeres de sectores populares con el Estado y cómo fueron interpeladas (“jefas de hogar”, “desocupadas”, “madres”, “trabajadoras informales”), y sobre el *maternalismo* implícito y explícito de estas transferencias tanto en un plano retórico como en los aspectos de su diseño (criterio de focalización, contraprestaciones o condicionalidades).

En nuestro país se observa un giro en la investigación referida a este eje (y, por lo tanto, un giro en el campo) que responde a la aparición de la AUH —designando a las mujeres como titulares responsables de las condicionalidades— en cuanto marca un interesante punto de ruptura con las transferencias monetarias precedentes y con otras transferencias implementadas en la región.<sup>27</sup> Así, se abrió un “abanico” de estudios de género y feministas que pusieron el eje de discusión en la cuestión del género: las limitaciones del diseño en relación con la permanencia de las condicionalidades, la perspectiva de “derechos en tensión” de niñxs y mujeres; la enunciación y condición efectiva de universalidad; sus diferencias con otros programas que lo precedieron, entre otras. A continuación, reconstruimos de manera esquemática este amplio campo de debate a partir de tres matices analíticas que permiten abordar a este tipo de transferencias (AUH, AUE, Ciudadanía Porteña). Luego, se hará una revisión del conjunto de transferencias implementadas, con especial énfasis en aquellas puestas en marcha en el contexto de la pandemia, mostrando algunos cambios subyacentes.

---

<sup>27</sup> Aunque comparte ciertos rasgos con los programas aplicados en la mayoría de los países latinoamericanos (CCT: *conditional cash transfer*), que buscan interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza poniendo el foco en las familias como destinatarias, al ser incluida en el sistema de seguridad social como un tipo de asignación familiar, la AUH fue considerada por distintos autores como un cambio de paradigma en la lucha contra la pobreza y las políticas de asistencia. Además, como estableció condicionalidades cuyo cumplimiento las familias deberían certificar, implicó una nueva modalidad de relación de las familias “pobres” con el Estado y con sus burocracias, no solo en el caso de la ANSES, sino respecto de los agentes territoriales de otras áreas del Estado, como los ministerios de Educación y de Salud (maestrxs y directivxs de escuelas y profesionales médicxs y enfermerxs), que debieron asumir ese control.

## La “lente” del género interpela a los programas de transferencias estatales

Proponemos tres matrices analíticas que permiten mostrar las múltiples relaciones que han convergido entre estas transferencias monetarias, relaciones de género y los cuidados. La primera ha analizado el diseño de la AUH con un encuadre ético normativo de los parámetros que provee el *enfoque de derechos* y el *enfoque de género*, destacando que no se reconocen los derechos de las mujeres independientemente de su condición de cuidadora, su carácter no universal y que no se basa en principios de derechos que deslinden “prestaciones” de la “condición reproductiva”. Desde un enfoque de derechos, entonces, estos trabajos denuncian el carácter punitivo de las condicionalidades, a lo cual suman evidencias que imponen exigencias adicionales en el uso del tiempo de las mujeres titulares que se hacen cargo tanto del cumplimiento como de la certificación (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

La segunda matriz permite reunir trabajos que estudian aspectos programáticos con fuerte énfasis en el diseño en torno a las condicionalidades y los cuidados, y en el modo en que los nuevos dispositivos de intervención estatal interpelan a las relaciones de género. Entonces, la AUH también ha sido revisada con perspectivas que problematizan cómo el diseño de la política refuerza y naturaliza el *rol de cuidadoras* de las mujeres, generando la “trampa en la inactividad” y la dependencia estatal (Rodríguez Enríquez, 2012); en tanto, otras perspectivas revisan las condicionalidades a la luz de las posibilidades o limitaciones que estas implican para modificar la *división sexual del trabajo* preexistente (Goren, 2011). Por último, se plantea que la novedad de estas transferencias es que dieron visibilidad y reconocieron las labores de cuidado de las mujeres como una dimensión del bienestar de las familias. Esta visibilización se produce a costa de mantener los cimientos *maternalistas* en la “nueva protección social”, las mujeres son percibidas como madres antes que como personas con necesidades particulares, dejando su autonomía y derechos en suspenso (Faur, 2014).

La tercera matriz se propone describir la densa trama de relaciones en torno a estos programas, el margen de maniobra de las mujeres madres en torno a las condicionalidades y al dinero transferido. Así se ha estudiado el entramado de sentidos atribuidos a las transferencias monetarias de ingresos a las jóvenes madres, sus prácticas y usos en relación con el dinero inclusive promoviendo *autonomía* (Castilla, 2014), mediante una perspectiva que pone énfasis en el

*significado social del dinero* que construyen las mujeres (Micha, 2019), los efectos concretos en sus *prácticas cotidianas* y sus *percepciones* (Anzorena y Ortíz, 2013).

### **La posición de las mujeres en las transferencias contributivas**

Como destacaron Beccaria y Costa en el capítulo 2, la crisis socioeconómica que ya se manifestaba a fines de 2019 y que fuera profundamente agudizada por la pandemia de covid-19 y las sucesivas medidas implementadas (ASPO y DISPO) pusieron de manifiesto y con crudeza no solo la insuficiencia, sino también la precariedad en que vivían amplios sectores de la población.

Desde una perspectiva de género, el análisis del comportamiento del mercado de trabajo, que se realiza en el capítulo 2, muestra que durante el período 2016-2019, las mujeres participaron menos de la población económicamente activa, sufrieron más el desempleo y la falta de aportes a la seguridad social, entre otros indicadores. Si bien el desempleo afectó proporcionalmente más a los varones durante la pandemia, las tasas de desocupación de las mujeres no evidenciaron modificaciones sustantivas.

Además, las principales actividades económicas que llevan adelante las mujeres de sectores populares enmarcadas en organizaciones de la economía popular o efectuadas de manera autónoma (venta de productos en la calle, producción a pequeña escala que permite el trabajo a domicilio, el trabajo de casas particulares como principal ocupación de las mujeres de barrios populares,<sup>28</sup> entre otras) se han visto drásticamente afectadas. Estos procesos han tenido impactos elocuentes. En tanto la cuarentena y las medidas de ASPO y DISPO implicaron la reclusión en los hogares y la anulación de las actividades presenciales de educación, esparcimiento e interacción social, otorgando centralidad inédita al entorno familiar y de convivencia inmediata (Sanchís, 2020), los cuidados que asumen las mujeres –en sus hogares, en sus barrios– no solo han aumentado considerablemente su volumen, sino también su complejidad y han implicado un mayor riesgo.

En segundo término, hablamos de generización porque algunas de las medidas que se destacan a continuación han tenido y tienen impacto directo –o indirecto– en las mujeres que no están protegidas por una relación laboral asalariada. Estos mecanismos de protección social no contributivos se diseñan y, a su vez, le dan forma a ciertos supuestos *generizados* sobre las mujeres como

---

<sup>28</sup> En la Argentina este sector está compuesto por 1,4 millones de trabajadoras (lo cual representa al 22% del total de las mujeres asalariadas) con un nivel de precariedad laboral de 75%. El 99,3% son mujeres (López Mourelo, 2020).

“desempleadas”, “trabajadoras informales”, “madres”, “trabajadoras de casas particulares sin registro”. Siguiendo las aproximaciones de teóricas feministas (Fraser, 1991; Haney, 1998), podemos decir que no se trata solo de supuestos o transformaciones retóricas basadas en una ideología del género –no por ello menos importantes–, sino también de acciones concretas, en cuanto constituyen actos administrativos, decisiones operativas y prácticas efectivas en las que se definen y redefinen los alcances de estas políticas sociales.

- Se implementó una política de transferencia de ingresos de carácter masivo e inédito, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), cuya cobertura y características ya fueron analizadas en el capítulo 2 de este volumen. En clave de la lectura propuesta en el presente capítulo, hay algunas particularidades a destacar en cuanto al diseño de esta medida (de la cual durante 2020 se liquidaron tres pagos): se priorizó a las mujeres, reconociendo la situación de mayor precariedad y su sobrerepresentación en el trabajo informal: en el otorgamiento y cobro de la prestación en el caso de que la misma fuera solicitada por más de un miembro del hogar (el 55,7% se otorgó a mujeres y 44,3% a varones); las trabajadoras de casas particulares fueron explícitamente incluidas (Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2021). Se resalta que tuvo una magnitud sin precedentes en la historia de nuestro país, de las cuales 3,3 millones ya tenía registro por ser beneficiarias de la AUH y casi 5,5 millones eran trabajadoras informales o desocupadas que de otra manera no habrían podido ser alcanzadas por la acción estatal, por estar fuera de los registros al momento de la irrupción de la pandemia (Bustos y Villafañe, 2020).
- Otra medida fue la sanción de la Ley 27611 de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (denominado “Plan de los 1.000 días”)<sup>29</sup> que tiene como propósito acompañar a las personas gestantes y a niños y niñas hasta los 3 años de edad y fortalecer el cuidado de su salud. Para ello se tomaron las siguientes iniciativas: se creó la Asignación por Cuidado de Salud Integral, suma anual equivalente al valor de la AUH o AUH con discapacidad a pagarse por cada niñxs menor de tres años;<sup>30</sup> se amplía a nueve mensualidades la Asignación por Embarazo para

---

<sup>29</sup> El Plan 1000 días fue promulgado el 14 de enero junto con la Ley 27610 que regula el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y aplica a todo el territorio argentino (Ley IVE), luego de su sanción el 30 de diciembre de 2020.

<sup>30</sup> Con las condiciones de que haya tenido acceso a la AUH en el año calendario y siempre que sea acreditado el cumplimiento del plan de vacunación y control sanitario (Mesa Interministerial

la Protección Social, equiparando con ello los derechos con la asignación prenatal; se elimina el requisito de antigüedad en el empleo para la asignación por nacimiento y adopción en el caso de trabajadoras en relación de dependencia y se amplían dichas asignaciones a las personas que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o participen en la economía informal (Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2021).

- Las transferencias monetarias estatales (programas no contributivos) fueron reforzadas también a través de medidas puntuales como el pago de un bono extraordinario de la asignación universal por hijo (AUH) y la asignación universal por embarazo (AUE) y para quienes reciben la jubilación mínima (Decreto 309/2020, ver capítulo 1 del libro).

Un aspecto que mejoró y reforzó estas políticas *ad hoc* fueron los criterios no restrictivos de las incompatibilidades con los que fueron creadas. Concretamente, las medidas de emergencia (IFE, Tarjeta Alimentar)<sup>31</sup> no fueron incompatibles, como tampoco lo fueron las diversas mejoras del sistema de asignaciones no contributivas. Ello permitió a los hogares desplegar estrategias de articulación entre distintas transferencias y mecanismos de protección social no contributiva (ICO-UNGS, 2020).

## A modo de cierre

Parte de este trabajo estuvo destinado a reconstruir un campo de estudio-saber que se fue consolidando en los últimos años y que dio lugar a una prolífica producción académica –proveniente de diversas disciplinas sociales– con una perspectiva crítica y vinculante entre las políticas sociales y el género. En este campo se generaron conocimientos específicos, acreditados y legitimados como expertos, que confluyeron con experiencias y saberes de otra naturaleza (profesionales, militantes, burócratas) y que conjuntamente constituyeron una oferta que dio lugar a creaciones expertas e innovaciones sociotécnicas en lo social. Observamos, además, que se trató de un fenómeno contemporáneo y paralelo

---

de Políticas de Cuidado, 2021).

<sup>31</sup> Implementada por el Ministerio de Desarrollo Social y destinada a quienes tienen hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH, embarazadas a partir de los tres meses que cobran AUE, personas con discapacidad que reciben la AUH y madre de más de siete hijos. Para agosto de 2021 se estimaba una cobertura de casi cuatro millones de personas y la transferencia ronda entre los \$6.000 y \$12.000. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/tarjeta-alimentar-comunicamos-el-cronograma-de-pago-del-mes-de-agosto> (última visita: 1/9/21).

a ciertas transformaciones en el campo de la política social. En ese sentido, nos propusimos realizar una interpretación de las relaciones entre estos procesos, marcar algunas de las influencias mutuas como clave de inteligibilidad de las transformaciones de las políticas de seguridad social y la protección social. Los cambios programáticos revisados, las confluencias de nuevas agendas –con equidad de género, con la perspectiva de los cuidados integrales–, los nuevos discursos –acompañados por desplazamientos semánticos en torno a los cuidados y nuevas formas de interpelación al colectivo de mujeres– son muestras de estas influencias.

Dicho esto, en un plano fáctico se observan no solo transformaciones en el sistema de seguridad social y protección social desde una lectura sensible al género, sino también tensiones y permanencias que dan lugar a nuevos desafíos y renovadas agendas en permanente construcción.

En relación con el sistema previsional, nuestro análisis se apoya en el realizado en otros capítulos del libro, para sostener que las reformas implementadas por la gestión de la Alianza Cambiemos hasta 2019 implicaron un principio de desigualdad legítima acentuado en términos de género. La moratoria previsional aplicada en la Argentina desde 2005, con dos ediciones, permitió el acceso de un amplio conjunto de mujeres a la protección social compensando así trayectorias laborales inestables, precarizadas combinadas con una alta carga de responsabilidad de reproducción doméstica centrada en la tarea de cuidados. Esta modalidad no puso en discusión el principio contributivo pero sí implicó el reconocimiento de estas condiciones de desventajas permanentes. La gestión macrista buscó realizar una reforma que profundizara el carácter contributivo del sistema y si bien se registró un aumento en la cobertura horizontal del sistema se produjo un incremento de la desigualdad si se tienen en cuenta la cobertura vertical y el alcance de la protección. Las mayores desigualdades entre lxs beneficiarixs con mayores haberes y quienes cobraban haberes mínimos o beneficios no contributivos, como la PUAM, tuvieron como resultado un importante efecto de desigualación con sesgo de género: ampliamente desfavorable para las mujeres. La PUAM implicó una condena de género, desconociendo todas las advertencias que se venían planteando desde las voces autorizadas del campo experto y de la política pública y del movimiento feminista en general sobre la necesidad de que las medidas de seguridad social reconocieran que en esquemas de base contributiva, la asociación de los beneficios jubilatorios y de pensiones a las trayectorias laborales necesariamente condenaba a las mujeres a situaciones de menor protección.

Ahora bien, hemos planteado también que la convivencia de estos debates con la constitución y consolidación de una agenda de género renovada a partir de la marcha Ni Una Menos en octubre de 2016, que dio lugar a un movimiento feminista y de mujeres unificado, frenó en parte la reforma impulsada por la coalición de centro-derecha. Proponemos pensar que hubo una suerte de reforma incompleta de la seguridad social en la Argentina que puede entenderse, en gran parte, como resultado de que las medidas impulsadas por el gobierno de Cambiemos chocaron con el legado material y simbólico de políticas anteriores, especialmente con el de la moratoria previsional, con su alto impacto de inclusión de género, que fueron la base de argumentos desplegados desde espacios de oposición dentro del Congreso y en las calles. No obstante, aun cuando se pudo frenar en parte las transformaciones que se buscaban, las medidas creadas dejaron establecido el principio de desigualdad legítima que también adquiere un peso en la arquitectura del sistema, con un alto impacto en términos de desventajas para las mujeres.

En relación con el cambio de gobierno y la inmediata situación de pandemia, compartimos el interrogante sobre cuánto se pondrá en discusión de ese esquema vigente. En ese marco, destacamos que las principales acciones de reconocimiento desde una lente de género se llevaron a cabo en los otros dos sectores de intervención que analizamos, hasta que se produjo un hito significativo en la posible transformación del sistema de seguridad, la creación del Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado que reconoce años de aportes jubilatorios para mujeres de entre 59 y 64 años de edad por años de maternidad.

Este programa muestra una voluntad de reconocimiento que se suma a las medidas que se registran en otros planos como el de las transferencias no contributivas y el de la economía popular. De todos modos, la discusión sobre la arquitectura del sistema y su principio de organización de base contributiva aun condicionan una transformación con mirada de género que cuestione y reduzca los efectos de desigualdad y se traduzca en mayor protección, ampliada, sostenida y legitimada para las mujeres.

En lo que respecta a lxs trabajadorxs de la EP, como se analiza en el capítulo 4, la herramienta de protección continúa siendo el monotributo en sus diversas variantes, sin modificarse el rasgo central y estructural que caracteriza al sistema de seguridad social en su conjunto. Es decir, la forma de protección sustantiva continúa atada a los derechos laborales de lxs trabajadorxs formales asalariados que, como destacamos a lo largo de este capítulo, tiene sus sesgos y mecanismos de discriminación de género propios. Como resultado, los y las

trabajadorxs del sector tienen características que son urgentes de atender en materia de protección social, pues se trata de mujeres con altas responsabilidades de cuidados –no solo en el ámbito familiar sino también comunitario y organizacional de nivel territorial– y con poca o nula protección social. Además, un gran porcentaje de ellas son jefas de hogares que dependen hoy, más que nunca, de las transferencias estatales.

Ahora bien, nuestra lectura en clave de género permitió captar ciertas transformaciones programáticas de las formas bajo las cuales se realizan estas acciones estatales para promover la EP. En ese sentido, se observa la permeabilidad del campo de la economía social y popular para dialogar con otros temas de la agenda que están siendo incorporados: género, violencia y, principalmente, los cuidados. Estos temas en agenda logran traducirse y generar transformaciones en diversos niveles en torno a la política pública: nuevas propuestas programáticas, instrumentos de intervención, registros de trabajadorxs, cambios en el organigrama de la cartera del bienestar, entre otras. La creación del ReNaTEP, con la inclusión de lxs trabajadorxs de cuidado de la rama sociocomunitaria, muestra un fuerte impulso público y una elocuente institucionalización de la temática del cuidado en el marco de la EP. En la misma dirección, se encuentra la creación de la Dirección General de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social, la incorporación de las actividades de la economía del cuidado en el marco del Potenciar Trabajo, la inclusión de la Comisión Técnica Asesora sobre Economía del Cuidado en el INAES, entre otras.

En este capítulo, también expusimos el modo en que ciertas transformaciones programáticas fueron experimentadas y resignificadas “desde abajo”, desde las prácticas colectivas, situadas y lideradas, en gran parte, por mujeres de la EP. En consecuencia, puede decirse que esta permeabilidad de las políticas orientadas a la promoción de la economía popular en relación con el reconocimiento de los cuidados es un proceso que recién comienza, pero que prematuramente ya marca ciertos puntos de confluencia con las dinámicas de politización de los cuidados que realizan las protagonistas de la EP desde los territorios.

Nuestro tercer eje fueron políticas de transferencias monetarias no contributivas, con especial énfasis en aquellas puestas en marcha en el contexto de la pandemia. La Argentina ya cuenta con una trayectoria de programas de transferencias monetarias que han interpelado a las mujeres desde diversos papeles. Al definir los criterios de elegibilidad, las políticas determinan a qué grupos sociales dirigirse y qué deben cumplir (Haney, 2002). Más allá de las diferencias y matices siempre presentes en este tipo de políticas, como bien destaca la literatura especializada, estas transferencias monetarias dan cuenta

en sus propios diseños y supuestos de diversos grados de maternalismo y sesgos familiaristas. El peso del propio derrotero, la marca institucional (*path dependence*) de los diseños de los mecanismos de protección social no contributivos le dan forma a ciertos supuestos generizados sobre las mujeres.

Ahora bien, el IFE presenta algunas novedades. Además de ser una medida inédita y con una magnitud sin precedentes, muestra cómo las mujeres fueron incluidas como “desempleadas”, “trabajadoras informales”, “lxs trabajadorxs de casas particulares independientemente de su condición frente a la seguridad social” y no solo por su condición de “madres”. Al mismo tiempo, fueron priorizadas en el otorgamiento en el caso de que fuera solicitado por más de un integrante en el hogar (inclusión de mecanismo de discriminación positiva). Desde nuestra propuesta de lectura, entendemos que esto no es solo una transformación retórica, sino que también se trata de prácticas efectivas en las que se definen y redefinen los alcances de estas políticas sociales *generizadas* desde su constitución.

Como vimos, estas transferencias de ingresos monetarias no contributivas han propiciado un ingreso necesario y urgente para las mujeres en el contexto de la pandemia. Sin embargo, no ha sido suficiente. La propia implementación del IFE dejó en descubierto la existencia de grupos que están totalmente por fuera de la protección social, inclusive de los mecanismos de protección social no contributiva. La pandemia, a su vez, mostró de manera dramática el nivel de desprotección de las mujeres.

Menos innovaciones parecen observarse en materia de asignaciones no contributivas en lo que respecta a las condicionalidades en salud y educación de lxs hijxs. Su cumplimiento continúa descansando sobre las espaldas de las mujeres que deben asumir estas responsabilidades en coyunturas críticas, como la crisis sanitaria provocada por la pandemia. Las condicionalidades, sus exigencias y tensiones continúan presentes en la AUH, pese a los avances sustantivos en la ampliación de las prestaciones y la equiparación de derechos entre la AUE y la asignación prenatal que se efectuó con la actual gestión gubernamental.

Ciertamente, la crisis de la pandemia puso “sobre la mesa” largas discusiones impulsadas desde diversos sectores de la sociedad –entre los cuales el feminismo estuvo presente– en relación con los criterios institucionales mínimos y necesarios para que las condicionalidades puedan cumplirse e incluso proponiendo su total eliminación. La coyuntura de la crisis de la pandemia (reclusión en los hogares, una familiarización extrema de los cuidados, anulación de las actividades presenciales de educación, esparcimiento e interacción social) ponen en jaque los sentidos de las condicionalidades en el diseño de las

prestaciones no contributivas. Se trata de un contexto en el cual los cuidados no solo han aumentado de manera inédita, sino que también implican una mayor complejidad y riesgo para quienes los asumen, es decir, para las madres.

Tal lo señalado, el sistema de protección social ha mostrado modificaciones sensibles al género. Sin embargo, existen aspectos estructurales que no muestran transformaciones significativas ni tampoco permeabilidad a ciertos debates del campo de estudio-saber con una perspectiva crítica y vinculante entre las políticas sociales y el género, en particular relacionados a la promoción y el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres. Por un lado, observamos que la matriz laboral céntrica que protege a las mujeres en su condición de trabajadoras o desocupadas –es decir, desde el vínculo que establecen las personas con y para el mercado de trabajo– continúa siendo el eje estructurante en materia de políticas y programas. Por otro lado, permanece el sesgo maternalista que históricamente ha configurado el sistema de protección social, en que las prestaciones no se deslindan de la condición reproductiva y de cuidadora de las mujeres. Como resultado, los debates sobre los derechos de ciudadanía social emancipatoria con perspectiva de género siguen siendo un desafío, que poco ha permeado las transformaciones programáticas del período bajo análisis.

## Bibliografía

- Amarante, Verónica; Colacce, Maira y Manzi, Pilar (2016). “La brecha de género en jubilaciones y pensiones: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. *Serie Asuntos de Género*, N° 138. Santiago de Chile: CEPAL.
- Amaya Guerrero, Romina; Guerrero, Gabriela N. y Zangaro, Marcela (2018). “Reflexiones sobre el trabajo de cuidados: análisis de la experiencia del programa ‘Ellas Hacen’”. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, vol. 23, n° 3, pp. 195-221.
- Anzorena, Claudia y García Ortíz, Mariana (2013). “Reflexiones sobre las políticas de transferencia de dinero desde una perspectiva de género. La experiencia de mujeres de Secano Lavallino (Mendoza)”. *Dos Puntas*, a. 5, n° 7, pp. 149 -165.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2018a). “‘Ellas hacen’. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina”. *Revista Estudios Feministas*, vol. 26, n° 2, pp. 1-14.

- (2018b). “¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 2, pp. 83-111.
- Arza, Camila (2008). “Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options”. *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, n° 1, pp. 1-28.
- (2010). “La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado, Susana (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo 2*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2012). “Pension Reforms and Gender Equality in Latin America”. *Gender and Development, Paper Number 15*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
- (2013). “La política previsional y la provisión de la pobreza”. *Voces en el Fénix*, a. 4, n° 23, pp. 102-109.
- (2017a). “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género ¿Qué dice la experiencia europea?”. *Serie Asuntos de Género*, N° 142. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2017b). “Non-Contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America”. *Social Policy & Society*, vol. 16, n° 3, pp. 361-375.
- Arza, Camila y Martínez Franzoni, Juliana (2018). “A long decade of gendering social policy in Latin America: transformative steps and inequality traps”. En Shaver, Sheila (org.), *Handbook of Gender and Social Policy*, pp. 408-429. Sídney: Edward Elgar.
- Bascuas, Maisa y Roco Sanfilippo, Josefina (2019). “Emerger desde los márgenes e implosionar en el eje. Economías populares y Economías feministas, un diálogo posible”. En Bascuas, Maisa; Roco Sanfilippo, Josefina; Piris, Silvia; Cabrera, Melissa; Ortega, Naroa y Pérez, Zaloa, *Papeles de Economía Solidaria 6. Construir, cuidar y habitar: prácticas feministas en organizaciones de la economía solidaria*, pp. 7-14. Bilbao: ekoSolFem-REAS Euskadi.
- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia (2014). “El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.

- Beccaria, Alejandra y Costa, María Ignacia (2020): “Mercado de trabajo y seguridad social: la lógica contributiva puesta en entredicho”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 6, junio, UNTREF.
- Beccaria, Alejandra; Costa, María Ignacia; Danani, Claudia; Hintze, Susana y Rottenschweiler, Sergio (2020): “La Seguridad Social argentina en los extremos de la vida, 2015-2019”. *Realidad Económica*, vol. 50, n° 336.
- Beccaria, Alejandra; Danani, Claudia y Rottenschweiler, Sergio (2018). “Lo que fue, lo que es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (¿y después?)”. En Grassi, Estela y Hintze, Susana (coords.), *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bertellotti, Ariel (2019). “Estimación cuantitativa de la Economía Popular”. Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Disponible en: <https://www.ocepp.com/post/2019/12/01/informe-estimaci%C3%B3n-cuantitativa-de-la-econom%C3%ADa-popular>.
- Bustos, Juan y Villafañe, Soledad (2020). “Introducción”. En CEPAL, *Cuidados y mujeres en tiempos de Covid-19*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153). Santiago de Chile: CEPAL.
- Campana, Julieta y Rossi Lashayas, Agustina (2020). “Economía Popular y Feminismo: articulaciones y nuevas demandas emergentes”. *Otra Economía*, vol. 13, n° 23, pp. 246-263.
- Carrasco Bengoa, Cristina (2006). “La Economía Feminista: una apuesta por otra economía”. En Vara Miranda, María Jesús (ed.), *Estudios sobre género y economía*. Madrid: Akal.
- Castilla, Victoria (2014). “Maternidad y política social: experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el programa ‘Ciudadanía porteña’, Buenos Aires”. *Población & Sociedad*, vol. 21, n° 1, pp. 33-59.
- Chiarotti Boero, Susana (2021). “La irrupción de las humanas en el campo de los derechos humanos”. En Pautassi, Laura y Marco Navarro, Flavia (coords.), *Feminismos, cuidados e institucionalidad: homenaje a Nieves Rico*. Buenos Aires: Fundación Medifé Edita.
- Corsiglia Mura, Lucía (2017). “¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendientes”. *Cuestiones de Sociología*, n° 17. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468904e041>.
- Cortés, Rosalía (2008) “The Contemporary Social Policy Debate in Latin America”. *Global Social Policy*, vol. 8, n° 1, pp. 109-114.

- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011). “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político culturales del proceso de transformación de la protección”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Díaz Langou, Gala; Florito, José; Caro Sachetti, Florencia y Biondi, Alejandro (2020). “La oportunidad de la emergencia del COVID-19. Propuestas para garantizar los derechos de las trabajadoras informales con instrumentos de Protección Social”. Informe del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
- Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) (2011). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Disponible en: <https://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/enapross/2011.asp>
- Esquivel, Valeria (2012). “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’”. En América Latina”. En Esquivel, Valeria (ed.), *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, pp. 141-182. Santo Domingo: ONU Mujeres.
- Faur, Eleonor (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fernández Álvarez, M. Inés; Laurens, M. Paz; Pacífico, Florencia; Pederiva, Carmina; Señorans, Dolores; Sorroche, Santiago y Stefanetti, Camila (2020). *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del proyecto Monitor Laboral Covid-19*. Buenos Aires: CITRA.
- Ferrari Mango, Cinthia (2021). “Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro”. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 24, pp. 163-187.
- Fournier, Marisa (2020). “Cuando lo que importa es la vida en común: intersecciones entre Economía Social, cuidados comunitarios y feminismo”. En Sanchís, Norma (comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*, pp. 22-42. Buenos Aires: Asociación Lola Mora.
- Fraser, Nancy (1991). “La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica, socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Debates feministas*, a. 2, vol. 3, pp. 3-40.

- Goren, Nora (2011). “La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?”. Ponencia presentada en el 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Haney, Lynne (2002). *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley: University of California.
- (1998) “Engendering the Welfare State. A Review Article”. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 40, n° 4, pp. 748-767.
- Hopp, Malena; Maldovan Bonelli, Johanna; Frega, Mariana y Trajtemberg, Agustina (2020). “Trabajo, género y desigualdades de la economía popular. Una mirada sobre la situación de los vendedores/as callejeros en tiempo de pandemia”. *Trabajo y Sociedad*, vol. 21, n° 35, pp. 7-25.
- Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS) (2020). “El Conurbano en la Cuarentena II. Informe del segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio”. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>.
- Larrañaga Sarriegi, Mertxe y Jubeto Ruiz, Yolanda (2017). “Contribuciones de la economía feminista a la construcción de una economía solidaria”. En Carrasco Bengoa, Cristina y Díaz Corral, Carme (eds.), *Economía feminista, desafío, propuestas, alianzas*, pp. 5-86. Barcelona: Entrepueblos, Entrepobles, Entrepobos, Herriarte.
- López Mourelo, Elva (2020). “La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina. Informe Técnico”. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_742115.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_742115.pdf).
- Marco Navarro, Flavia (2004). “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”. En Marco Navarro, Flavia (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, pp. 31-60. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (2020). *Hablemos de cuidados. Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros*. Argentina Presidencia; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación y otros.

- (2021). Primer Informe Anual: 100 acciones en materia de cuidado. Argentina Presidencia; Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación y otros.
- Micha, Ariela (2019). “Usos y administración de la Asignación Universal por Hijo (AUH): entre el ‘deber ser’ y la autonomía económica de las mujeres”. *Trabajo y Sociedad*, n° 32, pp. 359-386.
- Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad (MMGyD) (2021). *La perspectiva de género y diversidad en la implementación de la Agenda 2030 en la Argentina 2020-2021*. Buenos Aires: MMGyD.
- Niedzwiecki, Sara y Pribble, Jennifer (2017). “Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile”. *Latin American Politics and Society*, vol. 59, n° 3, pp. 72-97.
- Nijensohn, Malena (2019). *La razón feminista. Políticas de la calle, pluralismo y articulación*. Buenos Aires: Las cuarenta y El río sin orillas.
- Observatorio de Género y Políticas Públicas (2020). “Desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual”. Disponible en: [https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-104721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9\\_1e1b3450ce24411bb1182004b0bfed5f.pdf](https://c015f97f-ebd0-4de8-be6f-104721f4c01f.usrfiles.com/ugd/c015f9_1e1b3450ce24411bb1182004b0bfed5f.pdf).
- Orloff, Anne y Laperriere, Marie (2020). “Gender and the welfare state”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 7.
- Pacífico, Florencia (2018). “Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018)”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 15, pp. 165-189.
- Paura, Vilma (2019). “Innovaciones y disputas técnico políticas en las intervenciones asistenciales de la Argentina democrática”. II Jornadas Sociología: La sociología ante las transformaciones de la sociedad argentina. Facultad de Humanidades, Universidad de Mar del Plata.
- (2020). “Transformaciones y persistencias en el gobierno de la pobreza en la Argentina reciente. El IFE como experiencia e innovación”. Primer Simposio sobre Géneros y Política Social. Estado, economía y sociedad en época de cambios. Mar del Plata, 24 y 25 de noviembre. Mesa 1: Cambios recientes en la protección social en Argentina y la región.

- Paura, Vilma y Zibecchi, Carla (2019). “Género y programas sociales. La construcción de una nueva agenda de investigación”. *Trabajo y Sociedad*, nº 32, pp. 307-322.
- Paura, Vilma; Zibecchi, Carla y Delgado Williams, Sofía (2022). “Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina”. En: *ConCiencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 5 (2022) Nro. 10.
- Pautassi, Laura (2004). “Legislación previsional y equidad de género en América Latina”. En Marco Navarro, Flavia (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, pp. 61-90. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales N° 184*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, Laura y Birgín, Haydeé (2001). “¿Género en la reforma o reforma sin género?: desprotección social en las leyes previsionales de América Latina”. *Serie Mujer y Desarrollo*, nº 36. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, Laura; Gherardi, Natalia y Giacometti, Claudia (2011). “Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras”. Documento de Trabajo de ELA. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/objetos/adjunto.cfm?codcontenido=1234&codcampo=20&aplicacion=app187&cnl=87&opc=53>.
- Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la economía popular (ReNaTEP) (2021). “Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación. Mayo 2021”. Ministerio de Desarrollo Social.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2012). “Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista”. En Esquivel, Valeria (ed.), *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, pp. 390-439. Santo Domingo: ONU Mujeres.
- Rodríguez Enríquez, Corina; Alonso, Virginia y Marzonetto, Gabriela (2021). “En tiempos de coronavirus, el trabajo de cuidado no hace cuarentena”. *Pensar la pandemia. Observatorio Social de coronavirus, N° 42*. Buenos Aires: CLACSO.

- Rofman, Rafael y Petrone, Luciana (2021). “Género en el sistema previsional argentino: análisis de una reforma valiosa y desafíos pendientes”. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/genero-en-el-sistema-previsional-argentino-analisis-de-una-reforma-valiosa-y-desafios-pendientes>.
- Roig, Anaïs (2020). “Enlazar cuidados en tiempos de pandemia. Organizar vida en barrios populares del AMBA”. En CEPAL, *Cuidados y mujeres en tiempos de Covid-19*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153). Santiago de Chile: CEPAL.
- Sanchís, Norma (2020). “Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocxs o bien común?”. En Sanchís, Norma (comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora.
- Sciortino, Silvana (2018). “Una etnografía sobre arreglos familiares, leonas y mujeres superpoderosas. Prácticas compartidas de cuidado entre las titulares del ‘Ellas Hacen’”. *Cuadernos de Antropología Social*, n° 48, pp. 55-71.
- Vinokur, Mora y Giordano, Verónica (2021). “Hacia un sistema integral de cuidados en América Latina. Los procesos legislativos en las ciudades capitales y en el ámbito nacional de Argentina y México (2018-2020)”. *Apuntes*, vol. 48, n° 89, pp. 163-192.
- Vommaro, Gabriel (2019). “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del ‘giro a la derecha’ en Argentina”. *Colombia Internacional*, n° 99, pp. 91-120.
- Voria, María Andrea (2019). “Las políticas públicas frente al dilema de la violencia de género y del cuidado. Paradojas del programa ‘Ellas Hacen’ en Argentina”. *La Ventana*, vol. 50, n° 50, pp. 205-230.
- Zibecchi, Carla (2020). “Políticas sociales generizadas. El género como categoría analítica y empírica en el campo de las políticas sociales”, presentación del dossier. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n° 7, pp. 1-7.



La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

Este libro es el cuarto de una serie iniciada en 2011 y abocada íntegramente al estudio de componentes seleccionados de la seguridad social en cruce con el análisis de categorías específicas del mundo del trabajo, marcadas por la debilidad de la protección. El presente volumen reconstruye y analiza la seguridad social argentina durante los períodos de gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) y del Frente de Todos (desde fines de 2019 hasta fines de 2021); este último, signado por la situación excepcional provocada por la pandemia de covid-19.

Retoma el análisis del sistema previsional y de las asignaciones familiares, con énfasis en la AUH, ya que son los componentes de la seguridad social con mayor capacidad para informar sobre el perfil de la protección estatalmente organizada, al dirigirse a dos poblaciones que atraviesan el momento del ciclo de vida en que no participan del mercado de trabajo.

Se estudian también dispositivos institucionales, como el monotributo, que constituyen formas de acceso a protecciones asociadas al trabajo. Asimismo, el libro se interna en la relación entre protección/seguridad social y género, prestando atención a problemáticas como la del cuidado, así como a la fuerza y la capacidad de los movimientos feministas de hacer políticas e instituciones en este campo.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

